

L'EUROPE EN CONSTRUCTION

Capacités et volonté des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'Union européenne

-

Mémoire de géopolitique

du Commandant Jacques MIENVILLE

dans le cadre de l'étude dirigée "Aspects institutions / économie"

Directeur : M. Philippe MOREAU DEFARGES
de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris

Avril 2001

Sommaire

Première partie

Comment évoluent les capacités et la volonté des pays candidats ?

Les conditions d'adhésion

Évolution des capacités : mise en ordre des économies

Évolution politique : construction d'états modernes et démocratiques

Évolution des esprits : motivations, opinions

Deuxième partie

Comment l'UE et ses pays membres peuvent-ils aider les candidats à améliorer leurs capacités et leur volonté ?

Aides visant à l'atteinte des critères d'adhésion

Conditions d'adhésion

Attitude face à l'élargissement et aux candidats

Ratification du Sommet de Nice

Capacités et volonté des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'UE.

Introduction.....	4
1. Comment évoluent les capacités et la volonté des pays candidats ?	5
1.1. Les conditions d'adhésion	5
1.2. Évolution des capacités : mise en ordre des économies	6
1.2.1. La sortie du communisme	6
1.2.2. Situation actuelle.....	7
1.2.3. Perspectives	10
1.3. Évolution politique : construction d'États modernes et démocratiques	10
1.4. Évolution des esprits : motivations, opinions	12
1.4.1. Motivations	12
1.4.2. Arguments des candidats	14
1.4.3. Opinions.....	15
1.4.4. Deux exemples : Pologne et Roumanie.....	19
1.5. Conclusion	21
2. Comment l'UE et ses pays membres peuvent-ils aider les candidats à améliorer leurs capacités et leur volonté ?.....	22
2.1. Aides visant à l'atteinte des critères d'adhésion.....	22
2.1.1. Renforcement des institutions	22
2.1.2. Investissements et cofinancement	23
2.2. Conditions d'adhésion	25
2.2.1. Échéances d'adhésion	25
2.2.2. Périodes de transition	27
2.3. Attitude face à l'élargissement et aux candidats	29
2.3.1. Soutien des opinions	29
2.3.2. Participation	30
2.4. Ratification du Sommet de Nice.....	31
Conclusion.....	32
3. Annexes	33
3.1. Carte de l'UE.....	33
3.2. Repères chronologiques de l'élargissement vers l'est.....	34
3.3. Bibliographie	36

Introduction

La construction européenne a déjà été jalonnée par plusieurs élargissements ; mais celui qui se dessine représente pour l'Union européenne un extraordinaire défi, à la fois par son ampleur et par sa dimension historique.

En effet, il concerne en particulier dix pays d'Europe centrale et orientale, qui représentent plus de 100 millions d'habitants, et ont été politiquement et économiquement séparés de l'Europe occidentale par le communisme pendant un demi siècle. Ils appartiennent à trois ensembles géopolitiques : au centre, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, auxquels on peut ajouter la Slovénie ; au nord les Pays baltes, Estonie, Lettonie et Lituanie ; au sud, deux pays balkaniques, la Bulgarie et la Roumanie ¹. Le processus de négociation a débuté le 31 mars 1998 à Bruxelles pour les cinq candidats jugés les plus avancés ², et le 15 février 2000 pour les cinq autres.

Alors que le processus d'élargissement prend une orientation de plus en plus concrète, le débat public sur l'élargissement n'a que peu évolué depuis les premiers pas entamés dès la chute du Bloc de l'Est, se limitant souvent à l'interrogation : quand et à quel prix ? Face à la somme de changements qu'impose en une quinzaine d'années l'adhésion à l'UE, il est donc intéressant de se poser quelques questions : ces pays qui sortent à peine du communisme sont-ils aptes à intégrer l'Union européenne ? Ont-ils réellement la volonté d'adhérer et, si oui, à quelle UE ? De quels moyens dispose l'Union pour faciliter le processus ?

Dans un premier temps, après un bref survol des conditions d'adhésion, nous étudierons comment évoluent les capacités des pays candidats, puis leurs motivations et leurs sentiments à l'égard de la construction européenne. Ensuite, nous verrons comment les actuels États membres peuvent favoriser et améliorer les capacités et la volonté d'adhésion des candidats.

¹ Voir carte en annexe.

² Il s'agit de la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie et la Slovénie ; voir aussi les principaux repères chronologiques en annexe.

1. Comment évoluent les capacités et la volonté des pays candidats ?

1.1. Les conditions d'adhésion

Pour l'entrée de nouveaux membres, des conditions ont été définies par l'UE. Il s'agit tout d'abord de critères globaux auxquels doivent satisfaire les pays candidats préalablement à l'adhésion. Ils ont été définis en termes généraux par le Conseil européen de Copenhague en juin 1993 et requièrent :

- « la stabilité des institutions garantes de la démocratie, l'état de droit, le respect et la protection des minorités » ;
- « l'existence d'une économie de marché viable et la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'UE » ;
- et « la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique ainsi que de l'Union économique et monétaire ». ³

Il faut y ajouter un critère géographique, selon lequel tout état européen peut demander à devenir membre de l'Union.

Enfin, les pays candidats doivent réaliser la reprise de l'acquis communautaire. Il s'agit de 80000 pages de directives et autres règlements communs aux Quinze. Le candidat doit d'abord transposer cet ensemble dans sa propre législation, mais aussi être capable de l'appliquer au quotidien.

Ces critères d'adhésion sont déterminants pour l'entrée. Lors du Conseil européen de Luxembourg en 1997, les Quinze ont en effet précisé que « la décision d'engager des négociations n'implique pas que celles-ci aboutiront en même temps. Leur conclusion et l'adhésion subséquente des différents États candidats dépendront du respect par chacun d'entre eux des critères de Copenhague et de la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres. » Ainsi, les négociations sont menées de manière individuelle, et leur rythme dépend du degré de préparation de chaque pays candidat et de la complexité des problèmes à résoudre. De même, les cinq pays de la deuxième vague ont la

³ *Problèmes économiques* n° 2671 du 28 juin 2000 cité par Éric Pagès.

possibilité de rejoindre ceux qui négocient depuis 1998, « pour autant qu'ils y soient suffisamment préparés »⁴.

Les critères d'adhésion sont destinés à éviter les accusations d'arbitraire et les candidatures peu sérieuses, mais reflètent aussi la volonté des membres actuels de ne pas avoir à choisir. On peut cependant trouver des limites au principe. Hormis le critère géographique, il n'y a pas en effet de limitation ; par cette approche l'Union européenne est donc uniquement définie comme un ensemble d'états démocratiques disposant d'une économie de marché. On n'y trouve pas non plus de projet géopolitique, ni même la simple volonté de former un ensemble géopolitique cohérent ; on a pu aussi relever ce défaut à l'occasion de l'adhésion de la Grèce, manifestement excentrée par rapport à l'ensemble auquel elle s'intégrait. Enfin, on peut reprocher à ces critères d'adhésion d'être difficilement mesurables.

La satisfaction aux critères étant réalisée, il restera à procéder aux diverses ratifications : par les Pays demandeurs, par le Parlement européen et par chacun des États membres, pour que l'adhésion soit effective.

1.2. Évolution des capacités : mise en ordre des économies

1.2.1. *La sortie du communisme*

Bien qu'ayant en commun le fait d'être tombé sous domination soviétique à l'issue de la 2^{ème} Guerre mondiale, les 10 pays concernés présentaient déjà une grande diversité dans leurs situations au moment de la chute du Bloc de l'est. Alors que des pays comme la Hongrie et la Tchécoslovaquie s'étaient déjà engagés sur la voie d'un assouplissement du régime et d'une ouverture vers l'Ouest⁵, et que la Pologne revendiquait une part majeure dans la chute du communisme, la Bulgarie était restée jusqu'à la fin fidèle dans l'application de ses principes. Quant à la Roumanie, elle était sortie exsangue du délire de l'ère Ceausescu. Enfin, les Pays baltes, appartenant à l'Union soviétique, étaient dans une situation diamétralement opposée à celle de la Slovénie, qui ne s'était jamais sentie enfermée derrière le Rideau de fer.

⁴ Selon les termes du Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999.

La **sortie du communisme** s'est effectuée avec difficulté, particulièrement dans les pays où le régime était resté le plus strict. D'un côté, les populations étaient impatientes de découvrir une vie nouvelle, et pensaient voir leur situation s'améliorer du jour au lendemain. De l'autre sont arrivés au pouvoir des héros de l'indépendance ou de la lutte contre le communisme (Lech Walesa en Pologne, Vitautas Landsbergis en Lituanie) qui, parfois en voulant être plus libéraux que leurs modèles occidentaux, n'ont pu ou n'ont su réformer des économies et des États souvent en situation de déliquescence. Les efforts de restructuration et de transformation ont souvent été réalisés de façon désordonnée, avec des situations politiques peu stables. Même quand les passations des pouvoirs se sont faites pacifiquement, les changements de régime n'ont pas suffi pour assurer la démocratisation et garantir les libertés politiques. Les ex-dissidents ne se sont pas nécessairement transformés en démocrates, pas plus d'ailleurs que les ex-communistes en gardiens de l'ancien régime. D'autre part, le passage à l'économie de marché a impliqué des procédures de privatisation, qui ont souvent été entachées d'abus au profit de nouvelles oligarchies politiques et mafieuses. Ainsi, après de nombreuses déceptions, on a vu resurgir d'anciens communistes convertis, souvent considérés comme un moindre mal, par les populations mais aussi par les occidentaux.

1.2.2. Situation actuelle

Ces éléments permettent de mieux comprendre la situation actuelle des candidats.

En raisonnant de façon globale, le constat est plutôt alarmiste : les pays candidats représentent moins de 5% du PIB européen, et leur revenu moyen par tête moins de 40% de la moyenne des Quinze. Dans certains cas, le salaire peut être jusqu'à 15 fois inférieur à ceux qui sont pratiqués dans les pays les plus développés de l'Europe occidentale, avec une part « informelle » qui représente encore entre 40 et 50 % du revenu total ⁶. Les 7 mégapoles européennes ⁷ concentrent encore les 500 plus grandes entreprises de l'Europe et accaparent les deux tiers de l'investissement de recherche et développement de pointe. Ainsi, alors qu'il s'agissait jusqu'à présent de tirer vers la

⁵ Dès 1988, un accord de commerce et de coopération a été signé entre la CEE et la Hongrie.

⁶ D'après une enquête de l'*Osterreichische Gesellschaft für Europapolitik*, Vienne, en 1998, les ressources formelles des ménages étaient estimées à 63 % en Slovénie, 58 % en République tchèque, 53 % en Slovaquie, 52 % en Pologne, 49 % en Hongrie, 17 % en Bulgarie, 16 % en Roumanie.

modernité des zones bien circonscrites, qui bénéficiaient en plus des aides des États dont elles faisaient partie (nouveaux Länder allemands, Sicile, Corse ...), l'élargissement impose la modernisation de pays entiers, mais aussi de secteurs entiers de l'économie. Parmi ceux-ci, on peut citer l'agriculture ⁸, les énergies traditionnelles (charbon polonais) et les industries lourdes, ainsi que des secteurs aussi différents que les constructions navales ou les télécommunications ; sans oublier le problème urgent constitué dans certains pays par des centrales nucléaires obsolètes. Sans l'aide massive de l'Europe de l'ouest, les PECO ne pourront faire face aux impératifs de rationalisation de leurs économies, pas plus qu'aux disciplines financières de l'Union, à commencer par les critères de convergence liés à l'entrée dans la zone euro.

Pour le reste, les points noirs recensés dans le dernier rapport de la Commission européenne ⁹ concernent les finances publiques, les privatisations, qui font « émerger une nouvelle élite sur la base de l'ancienne nomenklatura » ou encore le chômage, « en hausse significative » dans la plupart des pays (il atteint par exemple plus de 15 % de la population active en Pologne).

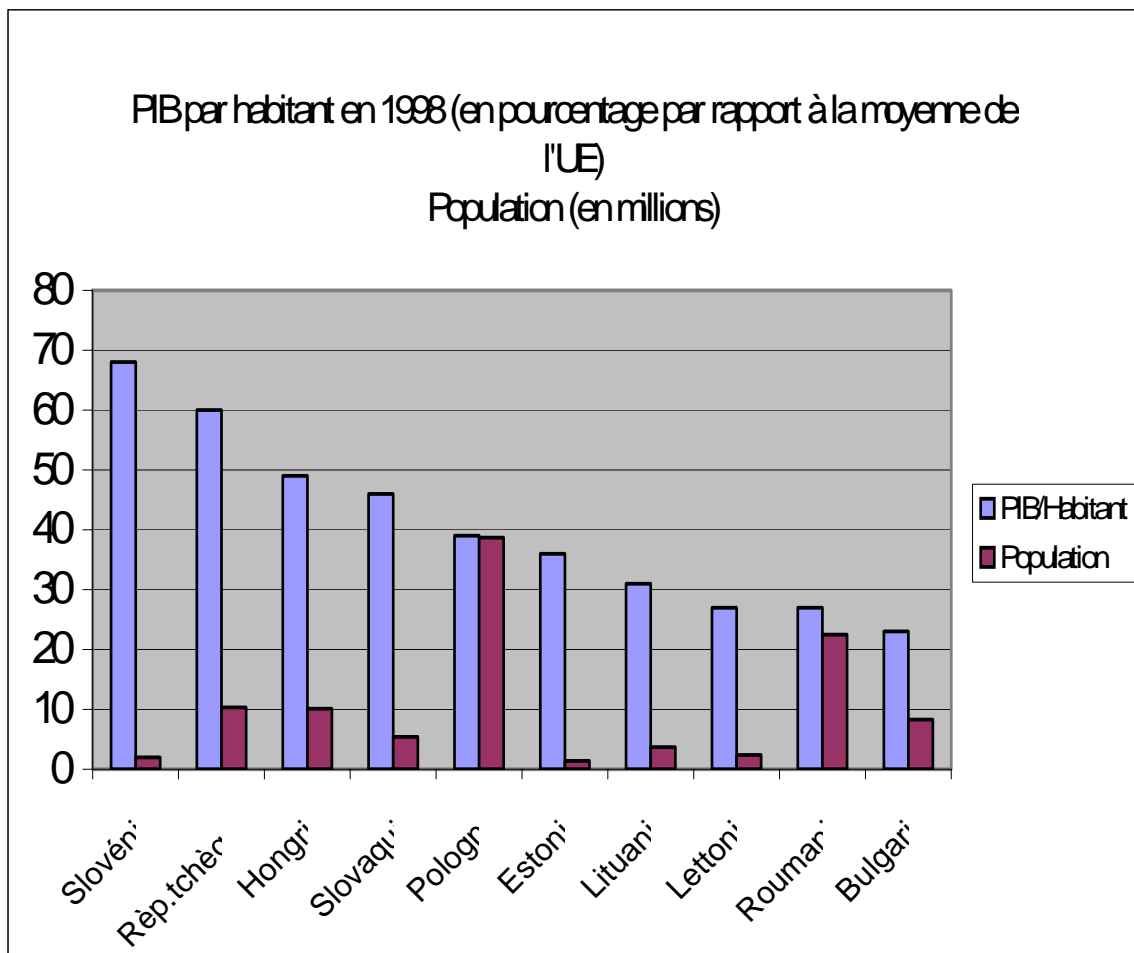
En prenant en compte les **situations individuelles**, le paysage est contrasté : en 1998, le PIB par habitant exprimé en pouvoir d'achat variait de 23 % de la moyenne communautaire en Bulgarie à 68 % en Slovénie (voir graphique ci-dessous). Selon Nicole Gnesotto¹⁰, on a actuellement 4 groupes : la Pologne, la Hongrie et l'Estonie disposent d'une économie de marché viable, tandis que la République Tchèque et la Slovénie sont en bonne voie ; il faudra encore quelques années à la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie pour y parvenir ; en revanche, la situation de la Bulgarie et de la Roumanie n'est toujours pas satisfaisante. Ainsi, selon le rapport de la Commission, « la Roumanie ne peut être considérée comme une économie de marché qui fonctionne et n'est pas capable de faire face à la pression de la concurrence et aux forces du marché. »

⁷ le Grand Londres, l'Île de France, Lyon - Grenoble, Milan - Turin, la Ruhr, Stuttgart - Munich et Amsterdam - Rotterdam.

⁸ Les agriculteurs de l'Union sont actuellement 8 millions (5 % de l'emploi) et réalisent 1,5 % du PIB, tandis que les pays candidats en comptent au total 10 millions (22,5 % de l'emploi) pour 7 % du PIB.

⁹ *Rapport d'évaluation de la Commission européenne*, novembre 2000.

¹⁰ De l'Institut d'études de sécurité – UEO.



Concernant la **mise en œuvre de l'acquis communautaire**, la Commission a classé les 80000 pages de dispositions en trente et un chapitres, qui mettent en évidence certaines réformes indispensables. En effet, même dans les pays les plus avancés subsistent parfois des procédures non démocratiques héritées de l'ancien régime. Sans oublier la déréglementation naturelle, liée à l'effondrement de l'ancienne administration, et qui fait le bonheur d'hommes d'affaires entreprenants et parfois peu scrupuleux. On peut citer, à titre d'exemple, les circuits financiers et leur contrôle, le droit du travail et la protection sociale, l'organisation des marchés agricoles et les règles phytosanitaires, les normes environnementales, la protection des consommateurs, la politique régionale ou l'organisation de la justice. Ce problème est amplifié par le fait que l'acquis communautaire déréglemente parfois plus qu'il n'impose des normes, en exigeant par exemple, en vertu des règles de la concurrence, la libéralisation complète de secteurs sensibles ou stratégiques (télécommunications, énergie, banques, etc.). Ainsi, inquiets également du risque de prise de contrôle par des capitaux étrangers peu soucieux de développement local, les États candidats, même si les responsables des négociations affirment vouloir accepter l'acquis dans sa totalité, se montrent parfois réticents à l'approche des dossiers concrets. Ainsi, si on ajoute Chypre et Malte aux 10 PECO, plus de 500 demandes de dérogations ou de périodes transitoires ont été déposées, dont les

deux tiers concernent l'agriculture. On peut aussi citer la Pologne et la Hongrie, qui ont demandé des dérogations pour les télécommunications, notamment contre la libéralisation complète des réseaux publics de téléphonie vocale (Hongrie). Inversement, la directive *Télévision sans frontières*, qui impose des quotas de programmes nationaux et européens, est contestée par la Slovénie et par la République tchèque, qui, du fait des accords déjà conclus avec les *majors* américaines, demandent des périodes transitoires. La Hongrie a également sollicité une dérogation en matière de charbon et d'acier. Et les gros dossiers n'ont pas encore été abordés : la Politique agricole commune, les aides régionale ou la libre circulation feront sans aucun doute l'objet de discussions difficiles.

Côté UE, plutôt que des dérogations, des **mesures et périodes de transition** sont envisagées. En revanche, des suggestions d'adhésions partielles n'ont pas été retenues, suivant en cela les précédents élargissements.

1.2.3. Perspectives

On constate donc au sein des pays candidats à la fois des points communs, mais aussi une grande hétérogénéité. Si les situations respectives continuent d'évoluer au rythme actuel, les experts estiment qu'à la fin de l'année 2002, les négociations devraient se terminer pour les candidats les mieux préparés, pour une adhésion fin 2003 ou 2004.

1.3. Évolution politique : construction d'États modernes et démocratiques

Selon le rapport annuel de la Commission européenne (novembre 2000), des **démocraties stables** ont émergé en Europe de l'est, et elles sont robustes au point qu'il n'y a pas de risque de rechute dans l'autoritarisme.

Cependant, des problèmes subsistent : corruption, fraude et crimes économiques, droits des minorités, trafics de femmes et d'enfants, administrations défailiantes perdurent, et ce de façon quasi-générale, mais à des degrés divers.

Concernant les **minorités**¹¹, la Roumanie et la Slovaquie ont bien traité la question de leurs populations d'origine hongroise (il y a des ministres d'origine hongroise en Slovaquie). En revanche, le problème des minorités russes en Lettonie et Estonie n'est toujours pas complètement résolu : suite à la russification effectuée par l'URSS après la 2^{ème} Guerre mondiale, ces deux pays comptent chacun environ 35 % de russophones (sans compter d'autres minorités moins importantes), et ont adopté lors de leur indépendance des législations très restrictives en matière d'accès à la citoyenneté ; elles sont en cours d'assouplissement, ce qui est d'autant plus nécessaire que la majorité des russophones souhaitent rester et acquérir la citoyenneté des nouveaux pays. Également, les minorités tziganes ne sont pas partout bien intégrées, en particulier en République tchèque, Bulgarie, Roumanie, Slovénie et Hongrie. Ainsi, huit Tziganes hongrois ont récemment obtenu le statut de réfugiés en France, provoquant par ailleurs l'indignation du gouvernement hongrois.

Un autre problème préoccupant sur le plan des droits de l'homme est le traitement de 150000 enfants abandonnés en Roumanie.

Le **contrôle des frontières** est également une question qui doit être réglée dans de nombreux pays avant une future intégration, et qui concerne particulièrement Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovénie, Bulgarie, Lettonie et Lituanie. Les PECO constituent en effet souvent des points de passage vers l'UE pour des immigrants clandestins venus de pays aussi divers que la Chine, l'Iran, le Bangladesh ou la Turquie. En particulier, les crises dans les Balkans ont donné le jour à de véritables filières : Iraniens par Sarajevo, Chinois par Belgrade, qui tentent ensuite de rejoindre l'UE par la Slovénie. Ainsi, 35892 illégaux ont été arrêtés dans ce pays en 2000. Mais au total, Europol estime à 500000 le nombre d'immigrants illégaux qui ont franchi les frontières de l'UE cette même année.¹²

¹¹ Les minorités représentent 44 % de la population en Lettonie (34 % de Russes), 38 % en Estonie (30 % de Russes), 20 % en Lituanie (9 % de Russes et 7 % Polonais), 18 % en Slovaquie (11 % de Hongrois et 5 % de Tziganes), 14 % en Bulgarie (9 % de Turcs, 5 % de Tziganes), 13 % en Roumanie (8 % de Hongrois et 4 % de Tziganes).

¹² Source : dossier du *Figaro* du 16/03/2001.

1.4. Évolution des esprits : motivations, opinions

1.4.1. Motivations

Plusieurs raisons poussent les PECO à se porter candidats à l'UE. On peut les séparer en trois grandes catégories.

Les premières sont des **motivations d'ordre culturel**. En effet, « les pays d'Europe centrale, Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, font indiscutablement partie de l'Europe ; la séparation d'avec l'Europe occidentale, qui a duré 45 ans, fut imposée par l'URSS, et vécue par les deux parties comme douloureuse et anormale ; ces pays aspirent à réintégrer complètement la grande famille européenne, et l'Europe occidentale, de son côté considère ces pays comme faisant totalement partie de la culture européenne ; après tout, la distance géographique est moins grande entre Paris et Prague qu'entre Brest et Strasbourg ou qu'entre Bruxelles et Florence. »¹³. De leur côté, les dirigeants des PECO insistent aussi sur ce demi-siècle de séparation forcée. On peut citer Alexandre Herlea¹⁴ : « Ceci représente le retour de la Roumanie dans la famille des pays occidentaux avec lesquels elle partage désormais les mêmes valeurs. [...] La Roumanie est un pays européen tant par sa culture et son histoire que, j'en suis convaincu, par son devenir. [...] La participation de la Roumanie à ce processus historique d'élargissement tient à ces aspirations profondes et légitimes de revenir dans la famille dont elle fut arrachée par l'occupation soviétique et le régime communiste. » On trouve les mêmes arguments chez Aleksander Kwasniewski¹⁵ : « [...] la Pologne appartient à l'Europe chrétienne depuis mille ans. Il faut donc que l'Europe comprenne que nous ne sommes pas juste à sa périphérie et que l'intégration ne serait qu'une sorte de cadeau, mais qu'il s'agit en fait d'un retour à une conception européenne vieille de mille ans. La République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie sont dans le même cas. » L'élargissement serait alors « la suite logique d'un processus historique ». Les pays baltes estiment eux aussi avoir toujours été pro-occidentaux. L'ambassadeur de Lituanie en France affirme par ailleurs : « Une intégration totale dans

¹³ Pierre Maillet : *Du constat de l'hétérogénéité à l'idée de géométrie variable organisée.*

¹⁴ Ministre de l'intégration européenne de Roumanie.

¹⁵ Président de la Pologne.

la zone occidentale reste notre objectif principal »¹⁶. Enfin, on peut noter chez certains candidats des sentiments d'appartenance régionale (pays du pourtour balte, avec le Conseil des États de la Mer Baltique par exemple), qui les lient à des pays déjà membres de l'UE. L'intégration ne serait alors qu'un aboutissement logique.

Ensuite, on trouve des **motivations économiques** : tout d'abord, l'intégration dans l'UE offrira à ces pays un grand marché pour leurs produits ; cependant, ce facteur est modulé par le fait que dans certains secteurs, d'éventuelles périodes de transition instaurées pour permettre la mise en place progressive des règles de la concurrence seront évidemment assorties de restrictions d'accès au marché européen. Ensuite, la perspective d'appartenance à l'UE permet aux PECO de recevoir des aides pour la reconstruction d'économies viables. Enfin et surtout, les pays candidats souhaitent faire partie de ce qu'ils considèrent comme un monde de prospérité durable.

Mais les **motivations politiques** sont peut être les plus fortes. Elles sont parfaitement illustrées par cette déclaration de Vaclav Havel¹⁷ : « L'Europe a toujours été une unité, mais dans le passé, l'ordre européen a été dicté par les puissants, aux dépens des petits. L'Union européenne constitue la première tentative d'organisation du continent sur la base de l'égalité, du respect de l'identité de l'autre, de la vérité. C'est une chance historique. » L'élargissement est donc l'occasion de supprimer définitivement une division multi-séculaire. Elle permet aussi à des pays, qui n'ont cessé au cours des siècles d'être dominés ou occupés par de puissants voisins, de trouver un nouveau protecteur, choisi et non subi. C'est le sens de cette phrase de Vygaudas Usackas¹⁸ : « Certaines des intentions de nos voisins restent profondément enracinées dans la tête de nos concitoyens, après des années de répression et d'occupation ». Ce sentiment est en particulier très net dans les pays baltes, que la raison et l'économie devraient pousser à se tourner vers la Russie, mais qui préfèrent chercher vers l'ouest à se prémunir de façon définitive des ambitions historiques de leur grand voisin. Depuis l'indépendance, les questions relatives au tracé des frontières, au transit vers l'enclave de Kaliningrad, au retrait des troupes russes et au statut des minorités russophones ont d'ailleurs alimenté la discorde avec Moscou ; et les Pays baltes n'oublient pas qu'ils restent

¹⁶ Asta Skaisgirytė, dans *Regard Européen*, décembre 2000.

¹⁷ Président de la République tchèque.

¹⁸ Vice-ministre des Affaires étrangères de Lituanie.

fortement dépendants de la Russie, en particulier sur le plan énergétique, ni que Moscou dispose à leur égard d'instruments de déstabilisation. Pour eux, l'OTAN et l'UE sont perçus comme les meilleurs garants de leur indépendance, sachant que l'entrée dans l'UE ne susciterait pas de la part de la Russie la même réaction d'hostilité que l'adhésion à l'OTAN. Il semble même que la Russie serait plutôt favorable à l'entrée des Pays baltes dans l'UE, car ils constitueraient alors une passerelle entre elle et le marché européen.

Ainsi, les candidats ont compris qu'ils adhèrent à un système politique et de sécurité et pas seulement à un ensemble à vocation économique. Cependant, on peut noter une certaine ambiguïté dans l'attitude des candidats vis à vis du projet politique que constitue l'UE, dans la mesure où ils sont également candidats ou membres de l'OTAN.

1.4.2. Arguments des candidats

Les PECO avancent également un certain nombre d'arguments qui illustrent les intérêts que pourrait trouver l'UE dans leur adhésion. Certains arguments sont doubles, bien qu'ils soient plus évidents en tant qu'avantages pour les PECO que pour l'UE actuelle.

L'**attrait économique** est le premier de ces arguments, les pays candidats constituant un important marché potentiel pour les produits des membres actuels de l'UE. Par exemple, un pays comme la Pologne, avec près de 40 millions d'habitants, réalise déjà avec l'UE plus de 70 % de ses échanges. Mais dans la mesure où les importations sont nettement supérieures aux exportations, les bénéficiaires de l'élargissement seraient plutôt les candidats que les membres actuels.

Le deuxième argument est d'ordre **politique** : en effet, considérant pour la plupart qu'ils satisfont aux critères politiques définis par l'UE, les candidats affirment en effet adhérer « aux valeurs de la démocratie, de la primauté du droit, de la liberté »¹⁹, « aux valeurs et aux principes de la civilisation euro-atlantique »²⁰.

Consommateurs de **sécurité**, les PECO pensent également pouvoir en être d'utiles contributeurs sur le flanc est du continent, du fait de leur position et de leurs intérêts

¹⁹ Vygaudas Usackas, vice-ministre des Affaires étrangères de Lituanie.

²⁰ Stephane Tafrov, ambassadeur de Bulgarie en France.

nationaux. On peut citer le cas de la Pologne, qui a développé une véritable politique régionale en direction de ses voisins de l'est : Biélorussie, Russie par Kaliningrad et surtout Ukraine. Il en est de même pour les Pays baltes : « L'élargissement de l'UE constitue aussi un facteur important pour renforcer la stabilité politique dans la région .»²¹ D'autres mettent en avant leur attitude ou l'intérêt qu'ils représentent dans la résolution des crises actuelles : « Pendant la crise du Kosovo, la Roumanie a prouvé qu'elle a non seulement la volonté politique de promouvoir ces valeurs [*justice, liberté, stabilité*], mais aussi les capacités réelles de le faire. Ainsi, la Roumanie a été, à cette occasion, de facto, un membre de l'OTAN et de l'UE. [...] la Roumanie est consciente de l'importance de sa position dans le sud-est de l'Europe et veut et peut jouer un rôle actif dans le maintien de la stabilité dans cette partie du continent.»²² ; « Il est clair que sans le rôle stabilisateur de la Bulgarie, les problèmes dans le sud-est européen seraient beaucoup plus graves pour l'ensemble de la sécurité européenne. »²³ Ces deux derniers pays n'oublient pas non plus leur importance géographique dans la réalisation d'une continuité territoriale, mise à mal en 1981 avec l'intégration de la Grèce.

Enfin, certains candidats estiment que les occidentaux leur sont historiquement redevables, suite aux malheurs qu'ils ont subis et à la part qu'ils ont prise dans la chute du communisme ; l'intégration ne serait alors qu'une juste compensation. Ainsi, les pays occidentaux n'ayant jamais reconnu l'annexion des Pays baltes par l'URSS, ils ont, selon ces derniers, une **dette morale** à leur égard. Il en est de même lorsque Stanislaw Kalemba²⁴ déclare : « La Pologne a détruit le Mur de Berlin, et c'est elle qui a sapé le système communiste. L'UE ne peut pas ne pas en tenir compte. Elle doit aider ceux qui en sont dignes. »

1.4.3. Opinions

Au delà des motivations qui ont poussé les PECO à se porter candidats, et des arguments qu'ils développent pour favoriser leur adhésion, données qui évoluent peu dans le temps, il est intéressant d'examiner la perception qu'ont les candidats du chemin

²¹ Vygaudas Usackas, vice-ministre des Affaires étrangères de Lituanie.

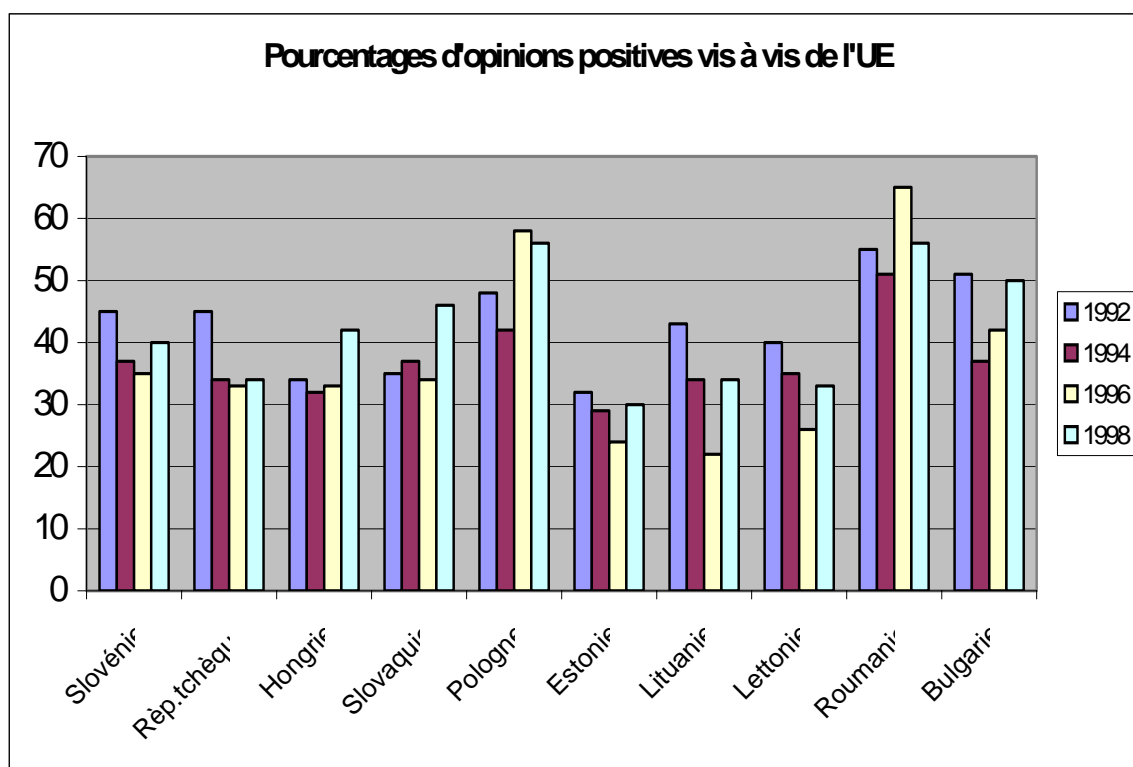
²² Alexandre Herlea, ministre de l'intégration européenne de Roumanie.

²³ Stephane Tafrov, ambassadeur de Bulgarie en France.

²⁴ Membre du Parti paysan polonais.

qu'ils parcourent et de l'attitude de l'UE à leur égard, paramètres éminemment évolutifs.

Des sondages ont été réalisés dans les différents pays candidats au cours de la dernière décennie.



Au niveau des **opinions publiques**, on peut noter quelques tendances. Tout d'abord, dans la situation actuelle, et quel que soit le pays considéré, un référendum pour l'adhésion recueillerait certainement une majorité de « oui », avec cependant quelques nuances : si les taux d'opinions négatives vis à vis de l'UE sont généralement faibles (moins de 10 % dans tous les pays), les opinions positives variaient à la fin des années 90 dans une fourchette de 30 à plus de 50 % , comme le montre le graphique ci-dessus²⁵. On peut ainsi distinguer les plus chauds partisans de l'intégration (Roumanie, Pologne, Bulgarie) des indifférents (Pays baltes, République Tchèque). On peut expliquer cela d'une part par le fait que la Pologne a le sens le plus aigu du besoin d'un

²⁵ Source : *Baromètre européen*.

protecteur, et d'autre part par le retard de la Roumanie et de la Bulgarie sur le chemin de l'adhésion.

On note aussi dans de nombreux pays une érosion du pourcentage d'opinions positives depuis l'euphorie du début des années 90, ainsi que des écarts assez importants entre les années. Ainsi, et c'est là un de leurs points communs, tous les pays pourraient se lasser des hésitations de l'UE : « Plus les négociations se prolongent, plus les gens s'interrogent sur la détermination de l'Union à nous intégrer »²⁶ ; « Je ne suis pas certain que l'UE veuille vraiment de nous, sinon pourquoi multiplier les obstacles »²⁷. Ils estiment tous d'une part faire partie intégrante de l'Europe, et d'autre part avoir fait les efforts nécessaires pour l'intégration. Pour certains, comme en Bulgarie, si l'UE tarde à les accueillir, c'est plutôt par crainte : par exemple un afflux de cadres bon marché qui pourraient prendre la place des Européens ou bien une offre d'électricité bon marché en provenance d'une centrale nucléaire jugée non conforme par les Européens, ce que contestent les Bulgares. Ils attendent maintenant des gestes concrets de la part de l'UE, en particulier un calendrier. Point positif : l'image de la part des décideurs est partout meilleure que la moyenne de l'opinion, tout en reproduisant les tendances générales : de 62 % d'opinions favorables en Estonie à 95 % en Pologne (chiffres 98).

Du côté justement des **dirigeants politiques**, on peut essentiellement analyser les déclarations officielles, avec cependant les précautions liées à ce type de sources. On peut classer ces déclarations en deux grandes catégories : celles qui réaffirment avec force la volonté des pays candidats d'adhérer à l'UE, et qui ont été analysées plus haut, et celles qui commentent le déroulement du processus en en critiquant plus ou moins ouvertement les lenteurs, en manifestant leur inquiétude ou en mettant en garde les pays européens contre une éventuelle intégration au rabais. Ces dernières sont évidemment plus fréquentes dans les pays les plus avancés, qui pensent soit que l'intégration est pratiquement acquise pour eux, soit qu'elle n'est pas absolument nécessaire. Ainsi, parmi les candidats les plus avancés, la Hongrie estime par exemple qu'avec une croissance économique de plus de 5 % en 2000, l'adhésion n'est pas indispensable au progrès, d'autant plus que ce pays est déjà un moteur de coopération régionale. Ainsi,

²⁶ Lena Kolarska-Bobinska, directeur de l'Institute of Public Affairs (Pologne).

²⁷ Zbigniew Bujak, directeur de l'office des douanes de Pologne.

même si les opposants à l'Europe ne forme qu'une petite minorité (4% à l'extrême droite, 1% à l'extrême gauche), ce pays n'est pas prêt à tout pour entrer dans l'UE.

Les candidats souhaitent donc également être des **membres à part entière**. En particulier, ils exigent les mêmes aides que les autres membres de l'UE, par exemple sur le plan agricole. De la même façon, les candidats sont généralement peu favorables, ou au minimum sceptiques, vis à vis du principe de coopération renforcée, qui pourrait selon eux créer de nouvelles frontières, et des candidats de seconde zone. Concernant cette question, Vaclav Havel ²⁸ « ne voit pas d'inconvénient » à ce qu'existe « un noyau d'états coopérant plus étroitement que l'ensemble [...] à condition que ce groupe demeure ouvert ».

Enfin, les PECO, qui viennent de retrouver leur indépendance, ne souhaitent pas être noyés dans un système fédéraliste qui dissoudrait toute souveraineté. Néanmoins, plutôt qu'une Europe limitée à une zone de libre échange, ils veulent une « Union dotée de politiques et d'institutions fortes, capable d'affirmer ses valeurs de solidarité, et de constituer un ancrage politique ²⁹ ». On trouve ici l'expression d'un dilemme : l'élargissement appelle le développement de l'intergouvernementalité, plus respectueuse de la souveraineté, mais si l'on veut un système efficace, il faut au contraire plus d'intégration.

Il est également intéressant d'analyser les réactions des candidats autour du **Sommet de Nice**. À l'approche du Sommet, ils étaient partagés entre deux grandes tendances : l'inquiétude pour les pays qui éprouvent des difficultés, et la lassitude pour ceux qui se sentent prêts. Après Nice, on a pu noter une satisfaction unanime des PECO, puisque les décisions prises à Nice leur offrent à tous des perspectives concrètes d'adhésion (comme Chypre et Malte, mais à la différence de la Turquie, qui n'a pas été prise en compte), et ne les lèsent pas au niveau de la répartition des voix au Conseil des ministres et des sièges au Parlement, à quelques nuances près. Ainsi, au lendemain du Sommet, les réactions étaient enthousiastes en Hongrie : « C'est un pas significatif en direction de l'unité européenne ³⁰ », en Estonie : « L'adhésion à l'UE au début de 2003

²⁸ Président de la République tchèque.

²⁹ Jacek Saryusz-Wolski, secrétaire du Comité pour l'intégration polonais.

³⁰ Gabor Hovarth, porte-parole du ministère hongrois des Affaires étrangères.

est une perspective qui est devenue beaucoup plus réelle³¹ », comme en Bulgarie : « Le sommet (...) a dessiné les contours de l'Europe unie où chaque pays aura sa place digne et un droit à défendre ses positions³² ». En particulier, alors que ce n'était pas acquis d'avance et même si la question n'est pas encore tranchée, les petits pays candidats, comme la Slovaquie, se sont montrés satisfaits de se voir octroyer le droit à un commissaire : « La division des mandats est juste et demeure favorable aux petits pays. Nous voulions un commissaire et nous l'avons eu.³³ »

Cependant, comme tous les candidats ont été placés au même niveau quant aux perspectives d'adhésion, on a aussi entendu des déclarations qui masquent mal l'impatience des plus avancés, comme la République tchèque : « L'Union européenne sait que l'élargissement est dans son intérêt propre et dans l'intérêt général, et qu'on ne peut pas l'ajourner indéfiniment. [...] Heureusement que, à Nice, on a déblayé la voie pour l'élargissement, sinon je craindrais que les peuples qui frappent à la porte finissent par se lasser et même par se rebeller contre cette Europe, à la fois riche et arrogante. »³⁴

1.4.4. Deux exemples : Pologne et Roumanie

Ces deux pays sont à la fois parmi les candidats les plus fervents, en particulier au niveau des opinions publiques, et sont traditionnellement proches de la France, mais le premier figure dans le peloton de tête, tandis que l'autre est souvent cité en dernière position des prétendants quant à ses capacités.

La **Pologne**, au travers des déclarations de ses dirigeants, passe régulièrement du chaud au froid. Ainsi, si elle s'est très vite montrée enthousiaste vis à vis de la perspective d'intégration, elle reproche à l'UE de soumettre les candidats à des conditions moins favorables que celles offertes lors des précédents élargissements, et la déception l'emporte parfois face au manque d'empressement, en particulier de la part de la France, à l'égard des candidats : « Les relations franco-polonaises ont souvent été marquées par un amour non réciproque.³⁵ » Si on juge en Pologne que « l'issue du sommet de Nice

³¹ Toomas Ilves, chef de la diplomatie estonienne.

³² Nadejda Mikhaïlova, chef de la diplomatie bulgare.

³³ Dimitrij Rupel, ministre slovène des Affaires étrangères.

³⁴ Vaclav Havel, Président de la République tchèque.

³⁵ Jacek Saryusz-Wolski, secrétaire du Comité pour l'intégration polonaise.

est exceptionnellement positive³⁶», on apprécie assez peu la « faute de frappe » française qui a failli lui donner 25 voix au Conseil des ministres au lieu de 27. Selon François Heisbourg³⁷, « nous paraissions avoir trouvé le moyen de nous brouiller avec « l'amie héréditaire » » qu'est censée être la Pologne. Les Polonais en profitent pour exprimer un sentiment de lassitude lorsqu'ils ont l'impression que les Quinze font traîner volontairement les choses : « Depuis la signature de notre accord d'association, nous négocions en réalité depuis dix ans avec l'UE. C'est long ! [...] Il y a danger à humilier les pays candidats en les laissant trop longtemps dans la salle d'attente.³⁸ » Le dernier problème en date concerne les émigrants avec l'Allemagne³⁹ dont il a été beaucoup question lors de la dernière réunion du « Triangle de Weimar »⁴⁰ en février 2001. Lors de cette réunion, le Président Kwasniewski a cependant réaffirmé son souhait que son pays puisse participer à l'élection du Parlement européen en 2004.

Les **Roumains**, quant à eux, s'estiment à 85% favorables à l'adhésion, et pensent qu'ils ont des droits au même titre que les autres, grâce à un bon potentiel, des ressources et une position privilégiée. Ils ne comprennent pas que les visas aient été supprimés pour les Bulgares et pas pour eux. Ils estiment historiquement avoir toujours été pro-occidentaux, et attirés vers l'Occident et sa culture (Ionesco, Cioran), mais aussi avoir été abandonnés par lui. Pour eux, l'Europe a besoin d'une Roumanie stable, îlot de paix dans une région agitée. Après Nice, les Roumains sont rassurés par leur place affirmée parmi les 27. « La Roumanie remplit le critère politique. [...] Les difficultés rencontrées dans ce domaine [*économique*] sont liées, entre autre, au fait que la Roumanie vient de très loin ; aucun pays candidat n'a connu le régime d'isolement total qu'elle a vécu à l'époque des années 70 et 80 et auparavant, dans les années 50, avec une élimination aussi radicale de ses élites. Malgré cela, le pays réussit à réaliser des progrès. »⁴¹ la Roumanie est également sûre de son potentiel : « Il existe [*en Roumanie*] une jeune génération incluant des politiciens, des managers, des journalistes, des experts qui

³⁶ Jerzy Buzek, Premier ministre polonais.

³⁷ Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris.

³⁸ Jacek Saryusz-Wolski, secrétaire du Comité pour l'intégration.

³⁹ Gerhard Schröder a proposé de limiter pendant 7 ans l'accès des nouveaux pays membres au marché de l'emploi de l'UE, proposition immédiatement rejetée par la Pologne et l'Estonie. Cependant, de telles mesures avaient déjà été prises lors de précédents élargissements (*Espagne, Portugal*).

⁴⁰ Allemagne, France, Pologne.

⁴¹ Alexandre Herlea, Ministre de l'intégration européenne de Roumanie.

croient avec sincérité à une évolution bénéfique, mais qui perdent espoir devant les réactions hésitantes des différents organismes européens et internationaux. [...] Nous venons juste de sortir du passé, nous sommes en train de construire le futur. Nous ne demandons rien que de la confiance et des chances égales. »⁴² Le nouveau Président Ion Iliescu, lors de sa prestation de serment, a réaffirmé : « Le destin de la Roumanie est lié au destin de l'Europe (...) La priorité de la politique étrangère roumaine est d'accélérer le processus de négociation pour adhérer à l'Union européenne. »

Avec des sentiments assez équivalents sur le processus d'adhésion, où l'enthousiasme n'est plus ce qu'il était au début des années 90, mais existe encore, on a deux attitudes qui finalement diffèrent quelque peu entre deux pays qui n'ont pas atteint le même point sur le chemin de l'intégration. D'un côté, la Pologne, sûre d'elle et de son admission, réagit vivement et au plus haut niveau à tout ce qu'elle ressent comme des réticences de la part de l'UE. De l'autre, la Roumanie, inquiète de son avenir, n'hésite pas non plus à s'affirmer, mais de façon moins véhémente, comme un candidat incontournable.

1.5. Conclusion

Des pays différents dans le niveau atteint sur la voie de l'adhésion, mais des aspirations assez semblables ; une volonté affirmée par tous, mais aussi selon les cas des inquiétudes ou des lassitudes, qui s'expriment de diverses manières : telles sont les grands enseignements que nous pouvons tirer de cette première partie. L'élargissement vers l'est étant désormais une quasi certitude, il reste à étudier comment faire en sorte que le chemin qui nous sépare de cet événement soit le plus dégagé possible.

⁴² Ion-Andrei Gherasim, député au Parlement roumain.

2. Comment l'UE et ses pays membres peuvent-ils aider les candidats à améliorer leurs capacités et leur volonté ?

Comme on l'a noté, si les capacités évoluent dans un sens plutôt positif dans tous les pays, et ce même s'ils ne sont pas tous arrivés au même point, les opinions vis à vis de l'intégration sont fondamentalement changeantes, et oscillent entre enthousiasme, inquiétude, et lassitude selon les pays et au gré des événements jalonnant le processus et des sentiments prêtés aux membres actuels de l'UE. Face au grand défi de l'intégration, on peut se demander comment les occidentaux pourraient faire en sorte d'améliorer, puis de stabiliser une ambiance pas toujours à la hauteur des ambitions affichées. Nous passerons en revue les différents types d'aides possibles, de celle d'ordre essentiellement matériel à d'autres, plus psychologiques.

2.1. Aides visant à l'atteinte des critères d'adhésion

Depuis longtemps, les pays occidentaux apportent une aide matérielle aux candidats. Dans le cadre du programme PHARE ⁴³, 6,7 milliards d'écus ont été distribués sur la période 1995-99, dans le but de renforcer les **investissements** dans certains secteurs et la **capacité institutionnelle** (*Institution building*), en particulier par la formation de fonctionnaires et de cadres. Depuis l'année 2000, PHARE est complété par deux autres programmes : ISPA, qui finance des infrastructures majeures d'environnement et de transport, et SAPARD, destiné au développement agricole et rural ⁴⁴. Aujourd'hui, ces aides de préadhésion s'élèvent à 3 milliards d'euros annuels. Par exemple, la Roumanie reçoit dans ce cadre 630 millions d'euros par an.

2.1.1. Renforcement des institutions

Le renforcement de la capacité institutionnelle, qui a pour objectif de rapprocher les législations des pays candidats de celle de l'Union et d'assurer la mise en œuvre

⁴³ Pologne Hongrie Aide à la Restructuration des Économies, programme appliqué depuis à tous les candidats.

⁴⁴ À partir de 2000, PHARE dispose de 1,56 milliards d'euros, ISPA (Instrument structurel de pré-adhésion) 1,04 milliards d'euros et SAPARD (Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) 0,52 milliards d'euros.

efficace des textes communautaires, est donc un des buts du programme PHARE, qui y consacre environ 30 % de ses fonds, notamment par l'intermédiaire du mécanisme des **jumelages**. Instaurés en 1998, ils établissent le cadre permettant aux administrations et aux organisations semi-publiques dans les pays candidats de collaborer avec leurs homologues dans les États membres, afin d'élaborer et de mettre en œuvre un projet impliquant la transposition, l'application et la mise en œuvre d'une partie spécifique de l'acquis communautaire. Le jumelage comporte le détachement d'experts de l'UE dans les pays candidats. Le but est non seulement de coopérer, mais d'aboutir à des résultats déterminés. À titre d'exemple, la Pologne est jumelée avec la France pour la réforme de son administration vétérinaire, et avec l'Espagne pour la restructuration du charbon et de l'acier.

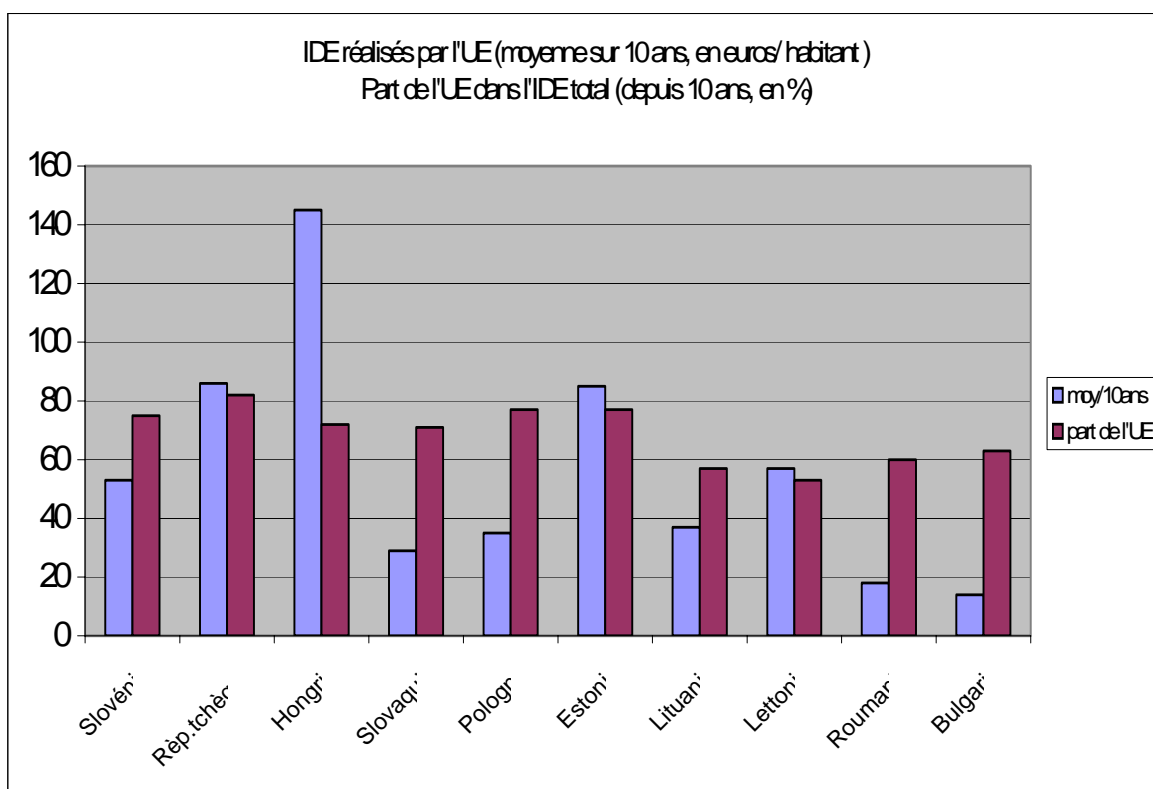
2.1.2. Investissements et cofinancement

Des **efforts d'investissement** sont nécessaires afin que les pays candidats s'adaptent aux normes communautaires, développent les grandes infrastructures, et améliorent ainsi leur capacité à répondre aux exigences découlant de l'adhésion à l'UE et à faire face à la pression concurrentielle. Les aides à l'investissement comprennent des mesures structurelles et sociales, le développement des PME, l'adoption des normes de l'Union et l'infrastructure à grande échelle. Cette deuxième priorité d'investissement liée à l'**acquis communautaire** est réalisée au moyen d'environ 70 % du budget PHARE, ainsi que grâce aux nouveaux programmes ISPA et SAPARD. Ce dispositif est complété par un système de cofinancement avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et les institutions financières internationales, telles que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ou la Banque mondiale.

Les **fonds publics** en provenance de l'UE constituent des moyens d'aide simples, mais ils souffrent de deux faiblesses : même si ils sont passés de 1 milliard d'euros en 1994 à 1,5 en 1998 puis 3 aujourd'hui, ils ne sont pas extensibles à l'infini, et les fonds consentis aux PECO sont autant de moins pour d'autres besoins communautaires, sauf à faire exploser le budget de l'UE ; d'autre part, il importe que ces aides soient ciblées, de façon qu'elles soient complètement décorrélées de l'adhésion éventuelle à l'OTAN. Sur ce dernier point, les mécanismes tels que le jumelage sont une solution certainement efficace.

D'autre part, il faut encourager les **entreprises européennes** à profiter du mouvement général de libéralisation économique pour investir dans les pays candidats. Ces pays sont à la fois en cours de stabilisation sur le plan politique, et offrent souvent des conditions privilégiées aux investisseurs (main d'œuvre qualifiée et bon marché, conditions fiscales avantageuses). Certains signes sont encourageants, d'autres moins, comme l'accord en cours entre l'Estonie et une entreprise américaine sur la privatisation de la compagnie d'électricité de ce pays.

Au total, en 2000, 20 milliards d'euros d'investissements directs ont été réalisés dans les 10 PECO, dont 9 pour la seule Pologne. Le graphique ci-dessous représente les investissements directs étrangers (IDE) réalisés dans les PECO :



On peut faire deux remarques. Tout d'abord, l'UE est pour l'ensemble des pays largement **le premier investisseur**, ce qui est encourageant. En revanche, les pays ne sont pas tous égaux devant l'investissement : les mieux lotis sont en effet aussi peu ou prou ceux qui sont les plus avancés sur la voie de l'adhésion, ce constat étant particulièrement flagrant pour les deux pays qui ont le plus de difficultés. Même s'il est logique que les investisseurs privilégient la stabilité, on peut regretter la constitution

d'une sorte de **cercle vicieux**, les pays qui ont le plus de mal à se réformer recevant le moins de moyens pour le faire.

2.2. Conditions d'adhésion

Toutes les aides d'ordre matériel sont indispensables pour permettre aux PECO de s'approcher du niveau des économies et des États occidentaux. Mais elles n'ont qu'un effet limité sur les opinions et la volonté d'adhésion des pays candidats. Plus intéressants sont les moyens qui pourraient engendrer un enthousiasme durable pour l'idée européenne au sein des PECO. Les éléments analysés dans la première partie nous donnent quelques voies de réflexion.

2.2.1. *Échéances d'adhésion*

Nous avons vu que de nombreux pays déploraient la lenteur du processus d'intégration, et ce d'autant plus qu'ils avaient le sentiment d'avoir accompli suffisamment d'efforts pour être admis dans la famille européenne en tant que membres à part entière. Ainsi, les échéances d'adhésion constituent sans aucun doute un levier fondamental à la disposition des états membres.

Sur ce sujet, plusieurs thèses s'affrontent :

Certains estiment que **fixer une date précise** permet de mobiliser les énergies et de rassurer les opinions, ce qui peut permettre d'éviter les phénomènes de lassitude décrits plus haut. Ainsi, selon Jean-Yves Potel ⁴⁵ « les États candidats « auraient besoin d'une perspective claire pour légitimer les sacrifices demandés à leurs électeurs, au sein desquels, malgré une baisse de popularité, l'Europe fait toujours figure d'avenir radieux. » François Lamoureux ⁴⁶ ajoute : « Cette perspective d'une date est importante car, non seulement elle peut sortir la négociation d'un immobilisme bureaucratique, mais elle peut aussi permettre à des gouvernements de présenter à leur opinion politique cette date pour qu'ils puissent faire adopter les dernières mesures impopulaires nécessaires à leur intégration. Je pense, par exemple, que pour la Pologne, se lancer

⁴⁵ Enseignant à l'Institut d'études européennes, université Paris VIII.

⁴⁶ Directeur général adjoint chargé de l'élargissement au sein de la Commission Européenne.

dans la réforme de l'agriculture – concrètement, cela veut dire mettre en préretraite des millions d'agriculteurs – ou réformer sa sidérurgie, ne peut être présenté que s'il existe la perspective d'une date. » C'est aussi l'avis d'Aleksander Kwasniewski⁴⁷, qui estime que son pays sera prêt à adhérer en 2002, et qui souhaite que l'UE le soit aussi pour un élargissement en 2003 : « Une date précise renforce notre détermination. Elle oblige les forces politiques du pays à travailler ensemble et permet à la société de s'engager plus profondément dans le processus des réformes. »

D'autres, comme Friedbert Pfüger⁴⁸, estimant aussi que la pression des dates a toujours été profitable, et misant sur la solidarité, proposent même une **adhésion multiple**, au plus tard le 1^{er} janvier 2005, de 10 États (les 8 PECO les plus avancés, Malte et Chypre). Il estime en effet qu'à l'exception de la Roumanie et de la Bulgarie, les écarts qui se sont resserrés entre les candidats ne justifient plus l'existence de plusieurs groupes d'adhésion : « Il conviendrait désormais d'envisager un franchissement groupé de la ligne d'arrivée. Cette option peut décevoir certains, pays candidats. Mais faut-il rappeler que la création de l'Europe se fonde aussi sur la solidarité. » Cette option aurait aussi la préférence du chancelier Schröder⁴⁹.

D'autres enfin estiment qu'il est prématuré de fixer une date, d'autant plus que le **principe de différenciation** implique examens et possibilités de rattrapages. Ils préfèrent s'en tenir strictement au principe d'une adhésion automatique et individuelle dès que les critères de Copenhague sont remplis. C'est par exemple la position de Michel Foucher⁵⁰, qui plaide pour une adhésion consciente pour un projet commun, ce qui passe par une satisfaction individuelle des candidats aux principes définis.

Sur ce plan, l'**élargissement de l'OTAN** peut constituer un exemple ou contre-exemple pour les candidats à l'UE : en effet, 3 des 10 PECO candidats à l'UE ont déjà été intégrés à l'OTAN, les autres sont tous candidats. Une adhésion globale de ces 7 pays à l'Alliance en 2002, ce qui est une option crédible, pourrait montrer l'opposition entre des États-Unis accueillants et une UE fermée avec le risque d'un ressentiment accru des PECO vis à vis de l'UE.

⁴⁷ Président de la Pologne.

⁴⁸ Président de la commission des affaires européennes du Bundestag, dans *Le Monde* du 13/12/00.

⁴⁹ *Le Point* du 16/02/01.

Un autre problème indirectement lié à l'échéance d'entrée concerne l'établissement éventuel de la **frontière de l'UE** entre des états actuellement liés par des accords ou des sentiments forts, dans le cas où les dates d'adhésion seraient différenciées. C'est le cas par exemple entre la République tchèque et la Slovaquie. Comme le dit un responsable tchèque⁵¹ : « Il nous sera très difficile d'annuler l'union douanière existant actuellement avec la Slovaquie, ou bien de leur imposer les critères des accords de Schengen pour la circulation des personnes. » Le même sentiment existe à Budapest, où l'on pense en particulier aux populations magyares vivant en Slovaquie ou en Roumanie : « Tout ce qui pourrait nous séparer est contre nos intérêts. Nos histoires sont trop étroitement liées. »⁵² On a vu ainsi apparaître des solidarités entre les pays de la première vague et ceux qui en étaient exclus, voire des parrainages entre candidats, les premiers devenant supporters de l'intégration des seconds. On peut cependant y voir une ambiguïté : si l'intégration devait être globale, tout en respectant le principe des critères d'adhésion, elle devrait se faire logiquement plus tard pour les pays les plus avancés que dans le cas d'adhésions différenciées, ce qui va en fait à l'encontre de leurs intérêts et de leurs demandes.

Concernant les **échéances d'adhésion**, comme souvent, la solution réside sans doute dans un juste compromis. S'il sera difficile pour les actuels états membres de faire encore longtemps languir les candidats sans leur fixer des dates précises, il est important pour la cohérence de l'Union de s'assurer, au moment de s'engager définitivement, de l'aptitude des pays candidats à atteindre les objectifs fixés dans les temps impartis. Quant à l'éventualité d'une adhésion groupée, il s'agirait incontestablement d'un geste politique fort, mais il pourrait aussi aller à l'encontre des principes initialement définis, ce qui n'est jamais une bonne chose.

2.2.2. Périodes de transition

Comme nous l'avons vu, dans certains secteurs, les pays candidats ne pourront se mettre à niveau avant leur adhésion. Les réformes sont en effet souvent difficiles à mettre en

⁵⁰ Conseiller d'Hubert Védrine, Ministre français des affaires étrangères.

⁵¹ Petr Janyska, directeur d'Europe au ministère tchèque des affaires étrangères.

⁵² Laszlo Molnar, secrétaire d'état hongrois aux affaires étrangères.

œuvre, et comme l'écrit Jean-Yves Potel ⁵³, « 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. »

Ainsi, selon les domaines considérés, des dérogations pures et simples étant difficilement acceptables, des périodes de transition plus ou moins longues pourront être accordées aux PECO, assorties d'un calendrier de reprise de l'acquis communautaire. Pour François Lamoureux⁵⁴, elles peuvent concerner la libre circulation des personnes et les domaines où des choix difficiles doivent être faits (fermeture de centrales nucléaires, mise à niveau aux normes d'environnement, transports).

Mais ce n'est pas sans conséquences : dans certains domaines comme la sidérurgie, ces périodes pourraient consister en une non-liberté d'accès au marché européen pour les produits des nouveaux membres, mais dans ce cas se posera le problème du financement des restructurations.

Un autre domaine qui pourra poser problème est celui de la **libre circulation** des personnes. Comme nous l'avons vu, l'Allemagne a proposé un délai de 7 ans après adhésion avant d'ouvrir le marché européen de l'emploi aux citoyens des PECO. Cette proposition a soulevé l'hostilité de plusieurs pays, dont la Pologne, qui, par la voix de son négociateur Jan Kolakowski, a rappelé sa volonté de devenir un membre à part entière de l'UE, que ce soit dans le domaine de la libre circulation de la main d'œuvre comme par exemple dans celui de l'agriculture. Des deux côtés, le dilemme existe : l'Allemagne sait bien que face au vieillissement de sa population, une immigration en provenance des PECO ⁵⁵ pourrait être une solution en apportant travailleurs, contribuables et consommateurs, mais les frontaliers allemand en ex-RDA se voient déjà « envahis » par les Polonais, et de nombreux Allemands affirment qu'il y a déjà beaucoup trop d'étrangers vivant en Allemagne ; quant à la Pologne, si elle trouve trop long le délai de 7 ans suggéré par le Chancelier Schröder en matière de circulation de

⁵³ Enseignant à l'Institut d'études européennes, université Paris VIII.

⁵⁴ Directeur général adjoint chargé de l'élargissement au sein de la Commission européenne.

⁵⁵ Bruxelles estime à 335 000 personnes par an les premiers flux d'immigration vers les Quinze, avec ensuite une augmentation d'année en année ; chiffres cités par *Die Zeit*, le 22 février 2001.

main d'œuvre, elle estimerait « raisonnable et acceptable » l'interdiction faite aux étrangers d'acheter des biens immobiliers en Pologne pendant au moins 18 ans.

Ainsi, en fonction des modalités selon lesquelles seront mises en place les indispensables périodes de transition, les pays candidats auront le sentiment, soit d'être soumis à des mesures légitimes, nécessaires et assorties d'un accompagnement destiné à leur faire rejoindre le niveau des pays occidentaux, soit de subir des mesures discriminatoires imposées dans le but de leur interdire l'accès à la « forteresse Europe ».

2.3. Attitude face à l'élargissement et aux candidats

2.3.1. *Soutien des opinions*

Cette notion de « forteresse imprenable » est justement le titre d'un article d'Antony Todorov⁵⁶, dans lequel il témoigne de cette impression « peut-être mal fondée, mais qui ne cesse de [le] hanter, qu'on vous tient pour un nouveau barbare de l'Est qui tente de pénétrer les fortifications de l'Empire occidental ». Les États candidats ont donc le sentiment d'avoir été mis d'emblée en position d'infériorité et de périphérie, obligés de prouver en permanence leur aptitude à faire partie de l'UE, sous le regard arrogant et suspicieux des actuels pays membres.

Il est vrai que, si l'enthousiasme n'a pas toujours été à son zénith au sein des PECO vis à vis de la construction européenne, l'idée d'accueillir de nouveaux États au sein de l'Union n'a pas déclenché, loin s'en faut, une grande ferveur du côté des pays membres. Ainsi, les sentiments pro-européens des candidats n'ont guère pu s'appuyer et grandir sur un support solide côté occidental. C'est sans doute une des raisons des sentiments partagés sur l'intégration et des lassitudes que l'on a pu noter un peu partout chez les PECO. Il semble donc important, au niveau des pays membres, de promouvoir l'Europe de façon claire et massive.

Il faut d'abord, du côté des pays occidentaux, affirmer clairement que l'élargissement est un **enjeu historique** pour l'Europe, après tant d'années de séparation, et insister sur l'appartenance de tous à un ensemble géopolitique unique et cohérent, sur la

⁵⁶ *Diagonales Est-Ouest*, n° 56, décembre 1998.

communauté de destins qui unit tous les pays d'Europe, plutôt que sur les différences issues des événements du siècle passé. Nous n'accueillons pas contraints et forcés des pays qui nous sont si proches.

Il faut ensuite rappeler que **l'ensemble des membres tireront avantage** de l'élargissement. Sur le plan économique, il s'agit de la création du 1^{er} marché mondial. Sur le plan politique, la construction européenne constitue un processus générateur de paix et de stabilité dont l'ensemble de l'Europe profitera.

2.3.2. Participation

Les États candidats souffrent également de n'avoir pas été suffisamment invités à donner leur vision de la future Europe, et ont donc le sentiment de ne pas être considérés comme des pays dotés d'une certaine personnalité, capables d'apporter une plus-value aux débats européens. Avec la résurgence de courants conservateurs et nationalistes au sein des PECO, frustrés de devoir faire des sacrifices sans participer, le danger de rejet de l'Europe n'est pas nul. Selon Jean-Yves Potel ⁵⁷, « si, dans les mois et les années à venir, les citoyens, les acteurs politiques et sociaux ne sont pas davantage associés au débat européen, ces courants risquent de fournir un prêt-à-porter idéologique aux mouvements souverainistes radicaux. »

Pour empêcher cela, il est donc important d'**associer** autant que possible les États candidats aux discussions et débats européens. Actuellement, l'ensemble des pays candidats d'Europe centrale participent aux programmes communautaires, notamment dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, de la jeunesse, de la culture, de la recherche, de l'énergie, de l'environnement, des PME. Il est également prévu que les pays candidats participent aux agences communautaires, notamment l'Agence européenne pour l'environnement et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. Mais il faut certainement aller plus loin, en particulier sur des domaines qui engagent l'avenir et le projet européen dans son ensemble. C'est l'opinion de parlementaires français et européens : « N'attendons pas les premières adhésions en

⁵⁷ Enseignant à l'Institut d'études européennes, université Paris VIII.

2003 pour associer les pays candidats aux travaux et aux projets communautaires, notamment sur les dossiers de politique étrangère.⁵⁸ »

2.4. Ratification du Sommet de Nice

Le Sommet de Nice a subi de nombreuses critiques, à la fois de la part de dirigeants ou d'élus des États membres, de parlementaires européens, et de journalistes de presque tous les pays d'Europe. Il est possible que les résultats acquis sur le plan des institutions européennes ne soient pas à la hauteur des ambitions initialement affichées ; mais ils ouvrent la voie de l'élargissement. Ainsi, considérant les réactions très positives que ces résultats ont suscitées au sein des PECO, il semblerait particulièrement maladroit que le Sommet de Nice ne soit pas ratifié. Comme le dit Nicole Fontaine⁵⁹ : « Qu'on imagine un seul instant les effets dévastateurs du signal négatif qui serait donné aux pays candidats , qui attendent avec tant d'impatience, depuis plus de dix ans , d'être pleinement réintégrés dans la grande famille de l'Europe unie ! »

⁵⁸ François Loncle, Président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et Pervenche Berès, Présidente de la délégation socialiste française au Parlement européen, dans *Le Figaro* du 26 février 2001.

⁵⁹ Présidente du Parlement européen.

Conclusion

Dix pays d'Europe centrale et orientale sont aujourd'hui à la porte de l'Union européenne et un élargissement d'une ampleur sans précédent se dessine. Bien que tous différents, en particulier pour ce qui concerne leurs difficultés à atteindre les critères définis à Copenhague, ils ont en commun d'avoir subi une domination qui a laissé des traces, et de rechercher vers l'ouest prospérité, protection et équité. Leur marche vers l'intégration leur a demandé et leur demande encore des efforts considérables, dont il ont le sentiment de ne pas être toujours récompensés, et, si l'Europe reste pour eux un objectif, l'enthousiasme a parfois laissé la place à une certaine lassitude.

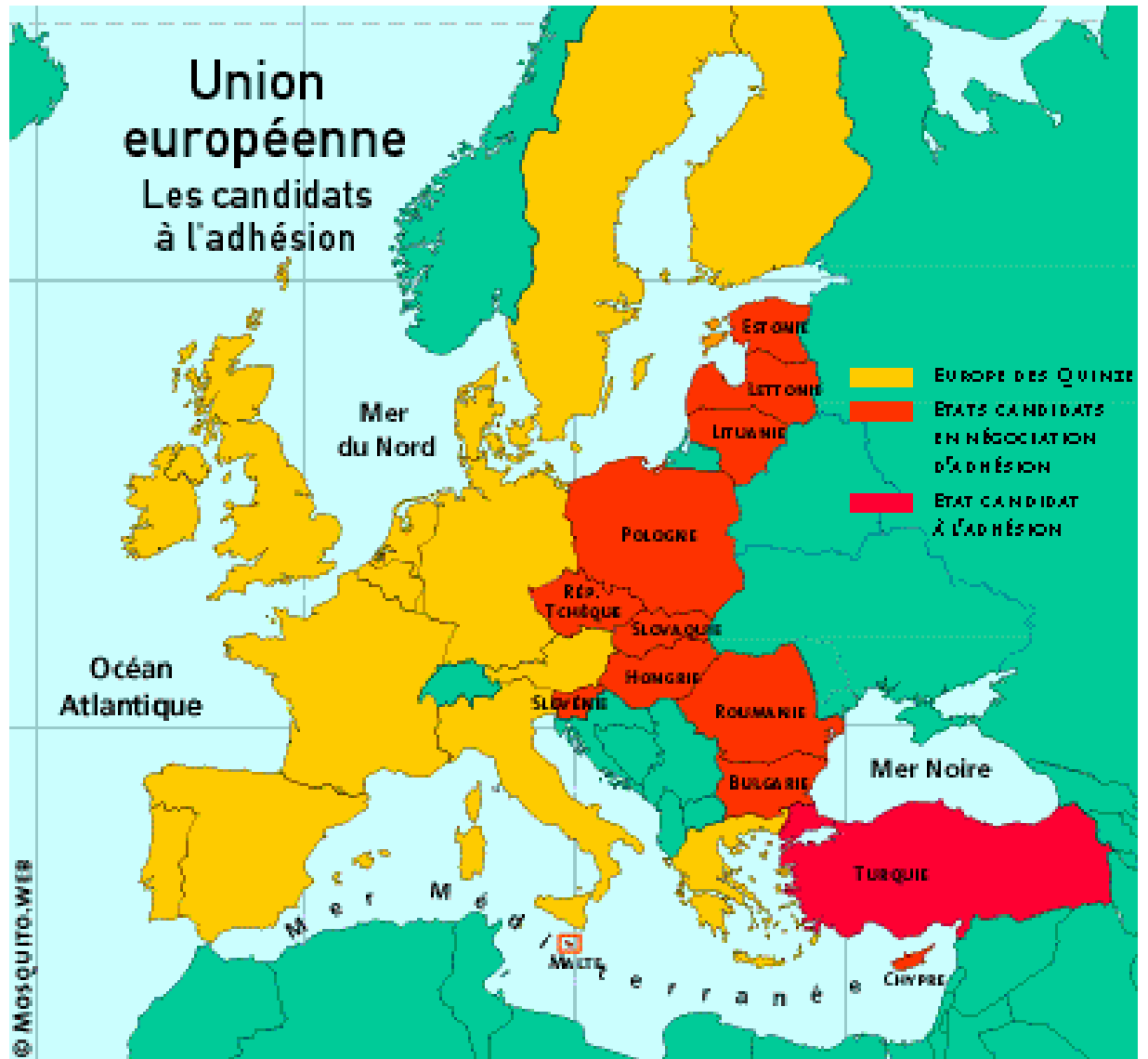
Ainsi, les capacités et la volonté des PECO vis à vis de l'intégration ne sont pas des données, mais des éléments qui évoluent en permanence, qui se construisent. Et ils dépendent aussi considérablement de la volonté et de l'attitude des membres actuels.

Il n'y a pas d'autre choix pour l'UE que l'élargissement : il s'agit en effet d'une occasion unique de mettre fin à la coupure entre les deux Europe. Si l'élargissement ne se fait pas, ce sera considéré comme un échec majeur pour l'Union européenne, car aucun projet européen d'espace politique et économique, de pôle de sécurité et de puissance dans le monde n'est désormais possible sans l'intégration à terme de cette partie de l'Europe. Mais la dynamique historique est plus profonde que les volontés de part et d'autre, et elle semble aujourd'hui irréversible, d'autant que l'Union n'a pas développé d'alternative crédible à l'adhésion.

Il s'agit donc aujourd'hui pour les États membres de bâtir une stratégie de construction de la volonté, d'utiliser les moyens à leur disposition pour améliorer les capacités et la volonté des pays candidats. Des moyens d'ordre matériels existent, bien sûr, et sont déjà mis en œuvre, mais ils ont leurs limites. Et surtout, c'est dans l'attitude des États membres et dans leur manière de conduire l'adhésion que les États candidats et leurs peuples puiseront les ressources nécessaires pour retrouver l'enthousiasme et la force de parcourir les derniers pas. Il faut affirmer que si l'élargissement est un devoir historique, c'est aussi une chance pour l'Europe tout entière.

3. Annexes

3.1. Carte de l'UE



3.2. Repères chronologiques de l'élargissement vers l'est

1988 Le premier accord de commerce et de coopération est signé avec la Hongrie ; des accords semblables ont été signés par la suite avec les autres pays d'Europe centrale.

1989 Chute du mur de Berlin ; la Communauté européenne instaure le programme PHARE.

1991 Les premiers Accords européens sont signés avec la Hongrie et la Pologne (ratifiés en 1994) ; des accords semblables ont été signés par la suite avec les autres pays d'Europe centrale.

1993 Le Conseil européen de Copenhague définit les critères d'adhésion.

1994 Le Conseil européen d'Essen définit la stratégie de pré-adhésion.

1995 Le Conseil européen de Cannes fixe le budget du programme PHARE à 6,9 milliards pour la période 1995-99.

1997 La Commission européenne adopte l'Agenda 2000 ainsi que ses avis. Le Conseil européen de Luxembourg convient du lancement du processus d'élargissement, notamment des négociations d'adhésion et d'une stratégie de pré-adhésion renforcée.

1998

Mars : Première conférence européenne. Le processus d'adhésion est lancé. Les partenariats pour l'adhésion sont adoptés. Les négociations d'adhésion sont ouvertes avec Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie.

Avril : Le processus d'examen analytique ('screening') commence avec les dix pays candidats d'Europe centrale et Chypre.

1999

Mars : Le Conseil européen de Berlin adopte les perspectives financières pour la période 2000-2006, notamment les fonds de pré-adhésion et les dépenses liées aux adhésions.

Octobre : La Commission européenne révisé les partenariats pour l'adhésion.

Décembre : Le Conseil européen d'Helsinki confirme le caractère global du processus d'adhésion, et décide d'ouvrir des négociations avec six pays candidats supplémentaires.

2000

Février : Des négociations d'adhésion sont lancées de manière formelle avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la République slovaque.

Février-juin : Des processus d'examen analytique d'actualisation sont lancés pour l'ensemble des pays en négociation.

Mars : Une première liste des chapitres à négocier est établie avec les six pays candidats supplémentaires.

Décembre : Conseil européen de Nice.

3.3. Bibliographie

DELOIRE Philippe, *Vers l'Europe des trente*, Paris, 1998.

GERBET Pierre, *La construction de l'Europe*, collection *Notre siècle*, Paris, 1999.

MAILLET Pierre et VELO Dario (dir.), *L'Europe à géométrie variable, Transition vers l'intégration*, Paris, 1994.

FOUCHER Michel, *La République européenne*, Paris, 1998.

POTEL Jean-Yves, *Les 100 portes de l'Europe centrale et orientale*, Paris, 1998.

TODOROV Antony, « Une forteresse imprenable », *Diagonales Est Ouest*, n° 56, Décembre 1998.

Regard Européen, Paris, Décembre 1999, Mars 2000.

Élargissement, une chance historique, dossier de la Commission européenne, Bruxelles, 2000.