



“L’EUROPE EN CONSTRUCTION”

Les difficultés de l’Europe à s’élargir

Mémoire de géopolitique

du Chef d’Escadrons **Dominique LEMAIRE**

dans le cadre de l’étude dirigée

“Aspect institutions et économie”

Directeur : Philippe MOREAU DEFARGES
de l’Institut d’Etude Politique de Paris

Avril 2001

SOMMAIRE

Première partie

L'élargissement de l'Europe : la fin d'une rupture multiséculaire

Deuxième partie

Les leçons des élargissements passés

Troisième partie

L'élargissement actuel, un problème de volonté des états membres

TABLE DES MATIERES

1 INTRODUCTION **5**

2 L'ELARGISSEMENT DE L'EUROPE : LA FIN D'UNE RUPTURE PLURISECULAIRE **6**

2.1	LA MULTIPLICATION DES ETATS	6
2.2	UNE PLURALITE DE COMMUNAUTES	8
2.3	LA DYNAMIQUE DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE	10
2.3.1	UNE IDEE ANCIENNE	10
2.3.2	VERS UN MARCHE COMMUN	12

3 LES LEÇONS DES ELARGISSEMENTS PASSES **16**

3.1	ANALYSE DES ELARGISSEMENTS PASSES	16
3.1.1	L'ELARGISSEMENT DE 1973	16
3.1.2	L'ELARGISSEMENT DE 1981	17
3.1.3	L'ELARGISSEMENT DE 1986	18
3.1.4	L'ELARGISSEMENT DE 1995	18
3.2	LEÇONS TIREES PAR LES ETATS MEMBRES	19
3.2.1	FAIBLESSE ET FORCE DE LA CONCERTATION	19
3.2.2	LES PAYS D'ACCUEIL DOIVENT PRESERVER LEUR COHERENCE	19
3.3	PROBLEMES DES PAYS CANDIDAT	20

4 L'ELARGISSEMENT ACTUEL, UN PROBLEME DE VOLONTE DES ETATS MEMBRES **23**

4.1	LES DIFFICULTES ECONOMIQUES	23
4.1.1	LE FINANCEMENT	25
4.1.2	PROBLEME DE L'AGRICULTURE	27
4.1.3	CONCURRENCE DES COUTS DE MAIN D'ŒUVRE	28
4.2	LES DIFFICULTES INSTITUTIONNELLES	29
4.2.1	LES EVOLUTIONS RETENUES	29
4.2.2	CONCERTATION INTERGOUVERNEMENTALE	31

4.2.3	INTEGRATION SUPRANATIONALE	32
4.3	LES DIFFICULTES POLITIQUES	32
4.3.1	PROBLEME DES ETATS PEU DEMOCRATIQUES	33
4.3.2	PROBLEME DE LA PROTECTION DES ETATS CANDIDATS	33
4.3.3	PROBLEME DES ETATS EXCLUS DE LA LISTE DES CANDIDATS ACTUELS	34
5	CONCLUSION	35
BIBLIOGRAPHIE		36
ANNEXES		37
1.	CARTE DE L'ELARGISSEMENT	37

1 Introduction

La chute du Mur de Berlin et l'effondrement du bloc soviétique a provoqué une rupture géopolitique historique. Cependant il existe toujours deux blocs par nature très différents dans le nouvel ensemble européen remodelé. La partie occidentale constitue une Union européenne avec une forte tendance à l'expansion tandis que la partie centrale et orientale regroupe une mosaïque d'états qui se défont des vieux oripeaux socialistes sans accéder facilement à des conditions de vie meilleure.

L'élargissement envisagé de l'actuelle Union européenne à ces états¹ auxquels se sont joints Chypre, Malte et la Turquie constitue pour celle-là un défi majeur de sa courte existence. Initiées dès 1989 de façon informelle, les négociations se poursuivent encore pour quelques années puisque les premières adhésions ne sont pas attendues avant 2004. Ces délais traduisent des difficultés de l'Europe à s'élargir.

Face aux bouleversements attendus, le problème posé par l'adhésion de cet ensemble de 150 millions d'Européens n'est-il pas un manque de définition du modèle global européen et la crainte des états membres actuels de voir se diluer leur pouvoir d'influence ?

L'élargissement constitue une rupture historique majeure qui met fin à une dichotomie quasi permanente de l'Europe. Cet aspect historique doit être examiné pour comprendre la genèse de l'Europe. Plus récemment, les quatre élargissements qui ont mené l'Union européenne dans sa dimension actuelle n'ont pas été exempts de difficultés et des enseignements peuvent en être tirés. Enfin, les difficultés liées à l'élargissement potentiel actuel seront analysées sous l'angle économique, institutionnel et politique.

¹ Les 10 PECO : Pologne, Hongrie, République tchèque, République slovaque, Lettonie, Lituanie, Estonie, Slovénie, Roumanie, Bulgarie.

2 L'élargissement de l'Europe : la fin d'une rupture pluriséculaire

Il s'agit ici de faire un bref constat sur la situation géopolitique du continent européen dans son ensemble, et non seulement des quinze pays actuellement membres de l'Union européenne (UE). Pour bien comprendre les enjeux des élargissements de l'Union européenne, il convient en effet d'examiner un vaste espace géographique où s'exercent de fortes interactions entre des pays de plus en plus nombreux.

2.1 La multiplication des Etats

En Europe, la conscience d'appartenir à un même bloc ne fait pas partie des idées communes. Des relations de voisinage longtemps conflictuelles n'ont pas favorisé la création d'espaces régionaux fortement organisés. Les réseaux de solidarité ont souvent rassemblé des peuples éloignés, comme les nations britanniques du Commonwealth, plutôt que des ensembles compacts. Au cours de son histoire, l'Europe a montré que ce qui la divisait comptait bien plus que ce qui aurait pu l'unir. Du point de vue géographique, à la différence des Etats-Unis, ou même du continent américain dans son ensemble, l'Europe ne possède des limites clairement établies qu'à l'ouest et au sud, avec l'océan Atlantique et la Méditerranée. Il n'en va pas de même à l'est. Car la limite géographique de l'Oural n'a jamais eu de signification politique, malgré le célèbre concept de " l'Europe de l'Atlantique à l'Oural " du Général de Gaulle. En Russie, l'Oural ne correspond à aucune frontière.

Et si on prolonge cette limite vers le sud, elle coupe en Turquie et en Grèce la ville d'Istanbul et l'archipel égéen. Pendant des siècles, elle a traversé les Empires byzantin et ottoman, russe puis soviétique. Le continent n'a longtemps été qu'une expression géographique de 10 millions de kilomètres carrés, aux contours très flous.

Cette immense incertitude a permis aux hommes politiques de définir cette limite est de l'Europe en fonction de leurs besoins, souvent pour exclure du

continent et implicitement de la civilisation leur voisin oriental. Pour Metternich, chancelier autrichien de la première moitié du XIX^{ème} siècle, la Hongrie était un "Etat asiatique". Les diplomates du XIX^{ème} siècle ont souvent insisté sur la dimension asiatique de l'Empire ottoman et de la Russie. En revanche, Kemal Atatürk, et Brejnev ont placé, sans être contredits, les limites de l'Europe à l'extrémité orientale de leur état. Aujourd'hui encore, la Turquie fait géographiquement partie de l'Europe ou en est exclue selon les observateurs. L'histoire nous enseigne que l'Europe n'est pas parvenue à faire coexister des peuples différents dans une démocratie représentative pendant plus d'un demi-siècle.

Les unions bilatérales du passé n'ont pas ressurgi (Pologne Lituanie) ou n'ont pas fonctionné (Suède Norvège). Bien qu'ayant reçu une large autonomie, l'Irlande et l'Islande ont choisi l'indépendance. Des unités plus étendues n'ont pas vu le jour, malgré leur apparente logique : fédération danubienne, union nordique, entente balkanique ou même union slave. Il a été plus facile de conserver des liens entre les " nations blanches " du Commonwealth, que de fédérer des peuples voisins.

Depuis un siècle, la dynamique de l'état nation démembre l'espace hétérogène des empires, en brutalisant les peuples qui ont la malchance de ne pas disposer d'un territoire cohérent. Ainsi, après la dislocation de l'Autriche-Hongrie, on a cru que l'Etat yougoslave représenterait un cadre de fonctionnement plus efficace. Il s'est effondré à deux reprises (1941 et 1991). La dernière a permis à la Bosnie-Herzégovine (entre autres) d'accéder à la souveraineté. Ce cadre territorial se révélant encore moins viable que les précédents, il a été à son tour morcelé en deux parties, dont une " fédération croato-musulmane " aux pronostics de survie très réservés.

On assiste à une segmentation des territoires et des peuples, à la prolifération de nouveaux Etats, phénomène facilité par la dislocation de l'empire soviétique. Ainsi ont été créées, outre la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Slovénie, la Serbie, la Biélorussie, la Moldavie, la Macédoine entre autres. La Tchécoslovaquie s'est partagée "à l'amiable" pour donner naissance à la République tchèque et à la Slovaquie. Après quatre décennies de logique des blocs,

dans le nouveau concert européen, les petits états sont devenus largement majoritaires : 43 pays sur 57 ont une population de moins de 20 millions d'habitants.

2.2 Une pluralité de communautés

Sur le vieux continent cohabitent avec plus ou moins de bonheur une multitude de peuples et une kyrielle de cultures. Les pluralités linguistique et culturelle se sont développées au gré des invasions et des flux migratoires. En incluant les dialectes non officiels, les langues parlées en Europe sont plus nombreuses encore que les pays.

La création de nouvelles frontières internationales sur une carte très complexe a accru l'importance des minorités, en plaçant des communautés hors du territoire de la nation correspondante ou en séparant des peuples antérieurement administrés par la même autorité politique. En se limitant à l'Union européenne, près de 50 millions d'habitants sur 344 parlent une langue différente de la langue officielle de l'état membre où ils résident, soit une quarantaine de langues supplémentaires.

Sur les ruines des empires, les états nations n'ont qu'exceptionnellement défini des conditions de coexistence équilibrées et durables entre la nation titulaire et les groupes allogènes. Les minorités nationales résultent de la superposition imparfaite de la carte politique et ethnique ou du repli des empires, qui ont laissé des groupes orphelins (Allemands, Turcs, Russes). Ces minorités ont été multipliées par les traités de 1919-1920 et plus près de nous par la disparition de l'URSS.

D'autres groupes se différencient par une appartenance bien affirmée à une autre religion que celle de la majorité. Les minorités religieuses se confondent souvent avec des minorités nationales. Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, on pouvait croire le facteur religieux progressivement éliminé du territoire politique par le développement des idéologies prônant la responsabilité de l'individu et du fait de l'attitude des religions elles même, mettant l'accent sur la tolérance et le dialogue.

Or, en cette fin de XX^{ème} siècle, on observe une réaffirmation des identités religieuses dans une grande partie de l'Europe et de ses abords. En imposant une vision déformée de l'histoire, des groupes parfois réduits mobilisent leurs coreligionnaires dans des conflits politiques.

Il se trouve précisément que la carte de l'Europe et de ses abords offre d'excellentes opportunités à des conflits basés sur l'appartenance religieuse. 31 millions de musulmans résident dans des pays à majorité chrétienne en Europe occidentale, dans les Balkans et dans l'ex-URSS. Depuis l'accession à l'indépendance de 6 républiques ex-soviétiques, c'est aussi le lot de 21 millions de chrétiens de se retrouver en minorité.

Les situations réelles sont aussi très variables. Ce n'est pas la même chose d'appartenir à la minorité catholique d'Irlande du Nord qu'à celle de l'Angleterre ou de l'Ecosse. Si la cohabitation entre personnes de religion différente n'est plus un problème en Allemagne ou aux Pays-Bas, elle le demeure entre Bosniaques, même chrétiens. De même, l'appartenance à une minorité musulmane n'a pas la même signification dans le nord de l'Europe et sur les rives de la Méditerranée.

Dans les sociétés sécularisées d'Europe de l'Ouest, l'appartenance à un groupe religieux est devenue une affaire purement privée. A l'exception de l'Irlande du Nord, on ne trouve plus de conflits impliquant des catholiques et protestant ayant un impact politique.

En Europe centrale et orientale, la ligne de fracture entre catholiques et orthodoxes a montré toute sa force dans le conflit yougoslave et se manifeste partout où les deux communautés sont en compétition (Ukraine, Biélorussie, Transylvanie...). Notons au passage qu'en Europe balkanique, le passé a établi une confusion entre appartenance religieuse et nationale qui persiste encore aujourd'hui. Les aires d'influence des religions sont un fondement du nationalisme moderne et un critère d'identité parfois plus important que la langue.

Comme son histoire nous l'a déjà prouvé à maintes reprises, tout prête à la division de l'Europe : une multitude d'états différents, une grande diversité de peuples au passé conflictuel, de fortes minorités ethniques et religieuses. Dans un

tel contexte géopolitique, quels sont les facteurs qui ont rendu possible la naissance de l'Union européenne ?

2.3 La dynamique de la construction européenne

Les typologies ne sont pas éternelles et chacune exprime une certaine façon de voir les choses à une certaine époque. Ainsi, au début du XX^{ème} siècle on distinguait encore, parmi les états européens, des royaumes et des républiques qui possédaient dans la plupart des cas des empires coloniaux, extensions synonymes de pluralité des territoires et diversité des populations. A cette même époque, les rivalités exacerbées entre puissances européennes ne pouvaient absolument pas laisser augurer d'une future construction européenne. La perception que tout observateur pouvait avoir de l'Europe était très différente de celle qu'il aurait de nos jours.

2.3.1 Une idée ancienne

Les grandes caractéristiques géopolitiques de l'Europe sont des invariants. Et autrefois, ces derniers ont déjà conduit certains à s'interroger sur la pertinence d'une construction européenne. En témoigne cette phrase de Montesquieu (1689-1755) : " si je savais quelque chose utile à ma patrie et qui fût préjudiciable à l'Europe, je la regarderais comme un crime ". Victor Hugo (1802-1885) déclarait : " il y a aujourd'hui une nationalité européenne ". On voit donc bien, à la lumière de ces exemples, que l'idée d'unité européenne est tout sauf récente, même si elle n'a pas toujours été communément partagée.

Ainsi, dès 1860, l'Europe connut une tentative d'union douanière à la faveur d'une période de prospérité remarquable. De multiples traités bilatéraux, n'allant pas jusqu'à créer des zones de libre échange mais réduisant considérablement les droits de douane, furent signés entre la France, la Belgique, le Zollverein (union douanière prussienne), l'Italie etc... Ceux-ci étendirent à toute l'Europe un système d'échanges faciles. On put, pendant la dizaine d'années que dura ce système, faire circuler librement les marchandises, les capitaux et au besoin la main d'œuvre. Il aurait pu en résulter une fusion étroite des économies si les divergences en politique extérieure et les guerres n'avaient tout fait avorter. Le

nationalisme reprit le dessus et l'Europe dut connaître la cruelle expérience de deux guerres mondiales avant de voir se développer un mouvement lent et difficile en faveur de la supranationalité et de l'intégration.

Paradoxalement, les deux conflits mondiaux ont rendu plus facile et plus nécessaire la construction européenne. Car au début du siècle, l'Allemagne, l'Angleterre et la France étaient indéniablement de grandes puissances mondiales, et possédaient tous les attributs nécessaires pour vivre en parfaite indépendance et autonomie.

Or les deux guerres mondiales ont considérablement affaibli ces trois pays qui perdirent après la seconde guerre mondiale leur rang de "grandes puissances" pour être réduits au niveau de "puissances moyennes".

A cette donnée se superposait un phénomène nouveau : la concentration de la puissance entre les mains de deux Etats : les Etats-Unis et l'URSS. La Grande-Bretagne jamais envahie, victorieuse, pouvait espérer qu'elle figurerait parmi les "grands". C'est dans les deux premières années de l'après-guerre qu'elle prit conscience de sa réelle déchéance en tant que puissance. Ainsi, en 1947, elle dut reconnaître qu'elle n'était plus capable d'exercer une influence dominante en Méditerranée orientale et au Moyen-Orient et fut obligée de suggérer aux Etats-Unis de se substituer à elle. La perte de leur position dominante est certainement pour beaucoup dans la volonté de rapprochement entre les Etats d'Europe occidentale depuis 1945.

L'Allemagne, pour sa part, faillit être démembrée purement et simplement en 1945, après sa capitulation sans condition. L'Etat allemand avait disparu et l'Allemagne fut divisée en quatre zones d'occupation : américaine, anglaise, française et russe. Cependant, le gouvernement français accepta le principe d'une réunification des trois zones occidentales par les accords de Londres du 1er juin 1948. Une " République fédérale " fut créée le 14 août 1949. La riposte soviétique ne se fit pas attendre et la zone russe fut transformée en " République démocratique allemande " le 7 octobre 1949. La partition de l'Allemagne eut pour effet d'affaiblir encore un peu plus ce pays meurtri par la seconde guerre mondiale. Pour assurer sa sécurité et son existence politique face au bloc de l'Est, la République fédérale

n'avait pas d'autre choix que de se rapprocher d'une Europe occidentale unifiée, en oubliant pour un temps une problématique réunification allemande.

2.3.2 Vers un marché commun

Cet effort lent et saccadé des Européens occidentaux pour réaliser " l'intégration " de l'Europe fut aidé par les Etats-Unis depuis 1947. Grâce au " plan Marshall " voté en 1947, les pays européens se virent octroyer une aide américaine massive pour financer leur reconstruction. Les résultats économiques de ce plan furent brillants. Par exemple, le produit intérieur brut français de 1962 fut doublé par rapport au produit intérieur brut français de l'année 1952. Mais ce plan eut aussi une incidence politique, en obligeant les pays européens à créer une organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E.).

Les Américains ont encouragé les efforts d'initiative européenne. Ceux qui tendaient prématurément à l'union politique tel le "Conseil de l'Europe" en 1949 ou à l'union militaire telle la "Communauté européenne de défense" (CED) en 1952 ont échoué. En revanche, la "Communauté européenne du charbon et de l'acier" (CECA) instituée par le traité de Paris en 1951 et surtout le "Marché commun" qui eurent pour but d'unifier les économies de six pays européens se révélèrent beaucoup plus fructueux. Pour paradoxale, philanthropique ou généreuse qu'elle puisse paraître, l'aide américaine peut néanmoins s'expliquer. En effet, les Etats-Unis avaient tout intérêt à stabiliser la région occidentale de l'Europe, face à la menace que représentait le bloc de l'Est. D'autre part, l'aide américaine procédait d'un calcul à long terme. La reconstruction économique de l'Europe avait pour but de remettre sur pied au plus vite des partenaires économiques et politiques affaiblis, afin de leur permettre d'importer des produits de la zone dollar.

Les succès du Marché commun ont été tels que le Royaume-Uni, adversaire passionné de l'intégration, a posé sa candidature en 1961, suivi par d'autres pays. Le rejet de cette candidature par le général de Gaulle, le 14 janvier 1963, ne fut qu'une péripétie de la construction européenne. Car le départ du général de Gaulle en 1969 a permis l'admission de la Grande Bretagne, du Danemark et de l'Eire.

Un facteur extraordinairement favorable devait guider les européens vers la construction d'un marché unique : la démocratisation de tous les pays de l'Europe de l'Ouest. En 1974 après deux années de chaos, le Portugal s'est débarrassé de la dictature et est entré dans une voie parfaitement démocratique. La même année, le régime dit "des Colonels", en Grèce, fut renversé par suite du grave échec d'une tentative de putsch militaire à Chypre et remplacé par un régime démocratique. Enfin, en 1975, la mort du général Franco aboutit à un résultat analogue en Espagne. La monarchie y fut rétablie en faveur du roi Juan Carlos de Bourbon.

Dés lors, tous les pays d'Europe sont démocratiques. Aux neuf du Marché commun (après l'adhésion de la Grande Bretagne, de l'Irlande et du Danemark), se rallient la Grèce (en 1981), l'Espagne et le Portugal (en 1985).

Or, ces douze pays, ainsi que la Norvège, l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Suisse sont des démocraties solides. Non seulement le fascisme n'y apparaît plus que comme un résidu du passé, mais le communisme y a connu un fort déclin. Avec l'adhésion de la Grèce au Marché commun en 1981, l'Europe s'est étendue pour la première fois à l'aire de la civilisation orthodoxe.

L'Europe se trouve aussi menacée par le déséquilibre démographique croissant entre les pays occidentaux et leurs riverains du Sud. Il y a actuellement quatre pays d'Europe occidentale dans la liste des dix-sept pays les plus peuplés. En 2010, il n'y en aura plus qu'un seul. D'où l'impérieuse nécessité de réaliser l'union de l'Europe pour mieux se protéger du véritable péril que représente ce différentiel démographique. Le principal moteur de la construction européenne a clairement été d'ordre économique, même si de multiples autres facteurs ont créé un environnement favorable à l'avènement d'une unification européenne, comme nous venons de le voir. Sans nul doute, certains hommes politiques avaient-ils en tête le projet d'une intégration politique de l'Europe. Mais la mise en forme de cette idée se heurte à deux conceptions antinomiques d'une Europe politique : Europe des Etats du Général de Gaulle ou Etats-Unis d'Europe ? C'est une des raisons pour lesquelles la construction européenne ne s'est réellement faite que dans le domaine économique pendant près d'un demi-siècle. Il suffit pour s'en convaincre de lister les traités européens qui furent des succès : Communauté économique du charbon

et de l'acier (C.E.C.A.), Communauté européenne de l'atome (EURATOM), Association européenne de libre échange (A.E.L.E.), Communauté économique européenne (C.E.E.).

Ainsi l'idée des pères fondateurs de l'Union européenne fut que l'économie tire le politique, que la construction politique est subordonnée à des réalisations économiques concrètes, aisément perceptibles par les opinions publiques nationales. Ce fut aussi l'idée que l'on peut glisser d'un objectif à l'autre, comme s'il s'agissait de poupées russes, grâce à une dynamique d'engrenage.

Le meilleur exemple en est la naissance de la monnaie commune, l'Euro, qui apparaît aujourd'hui comme la clé de voûte de la construction économique européenne.

Depuis le traité de Maastricht, la course éperdue à l'Euro surdétermine l'ensemble des politiques des Quinze. Elle a débouché, le 1er janvier 1999, sur la mise en place de la nouvelle monnaie et du dispositif institutionnel qui la gérera : la Banque centrale européenne (BCE). L'Euro est présenté comme un instrument monétaire permettant et accélérant la libre circulation du capital, tout en garantissant sa valeur et sa rentabilité financière.

L'adoption de l'Euro constitue une abdication complète et définitive de toute souveraineté en matière monétaire pour les Etats, au profit d'une nouvelle institution supranationale, la BCE, complétée par le système européen de banques centrales (SEBC). Sa priorité absolue sera la stabilité des prix et le maintien d'un Euro fort. Les implications sont en réalité beaucoup plus vastes ; l'existence d'une monnaie unique appelle nécessairement l'harmonisation des politiques financière, budgétaire, fiscale et, au total, économique des Etats : impôts et taxes, revenus, protection sociale, politique salariale, de l'emploi et du marché du travail... Un pacte, dit "de stabilité et de croissance", est adjoint à ce dispositif depuis le conseil européen d'Amsterdam de juin 1997. Il vise à sanctionner financièrement tout contrevenant et à brider, voire totalement interdire, toute politique économique ou sociale alternative. La BCE se retrouve donc investie d'extraordinaires pouvoirs qui lui permettent de piloter les politiques économiques et sociales des pays de l'Union.

On voit donc bien que la création de la monnaie commune rend obligatoire la poursuite de la construction européenne dans d'autres domaines que l'économie. Tout se passe comme si les hommes politiques bâtisseurs de l'Union européenne avaient délibérément choisi l'union économique comme cheval de bataille, car incapables de démêler l'inextricable écheveau politique. Ils espéraient peut-être, à juste titre, que l'existence d'une monnaie unique forcerait les choses et accélérerait la construction politique de l'Europe.

Le simple fait que l'appellation de l'ensemble européen soit changée et devienne " Union européenne " (lors du Conseil européen de Maastricht en 1991) à la place de " C.E.E. " marque le passage à une volonté plus marquée d'intégration européenne.

C'est la chute du mur de Berlin, en novembre 1989, qui provoque le véritable aggiornamento de la Communauté. Événement heureux et immense, elle modifie en profondeur les données politiques et psychologiques de la construction européenne. La Communauté, fille de la guerre froide, doit-elle prendre fin avec la disparition de cette guerre froide ? Sans qu'il y ait eu dans l'immédiat un débat véritablement approfondi, la réponse donnée par les leaders européens est négative.

Il est décidé d'aller de l'avant, d'agir sur l'événement, de doter la Communauté d'une véritable personnalité politique : l'Europe est devenue pôle d'attraction, elle doit aussi être un pôle organisateur, stabilisateur du continent.

Si la phase économique de la construction européenne a donné des résultats tangibles excellents, la mise en action de la phase politique se heurte à de nombreuses difficultés. Il est en effet facile pour les pays européens de se découvrir des objectifs économiques communs, mais les intérêts particuliers des différents "partenaires européens" freinent considérablement l'intégration politique de l'Europe.

3 Les leçons des élargissements passés

La chute du Mur de Berlin a agi comme un catalyseur pour déclencher logiquement des demandes d'adhésion des anciens pays du bloc de l'Est à l'Union Européenne. Avant de s'intéresser aux difficultés rencontrées par les états membres dans le processus sans précédent en cours, une analyse des élargissements précédents est nécessaire afin d'en retirer un certain nombre d'enseignements.

3.1 Analyse des élargissements passés

3.1.1 L'élargissement de 1973

En janvier 1962, séduit par les bonnes perspectives du début du Marché Commun ainsi que par le refus du général de Gaulle de donner crédit à une évolution supranationale de la Communauté, le gouvernement conservateur britannique engage des négociations d'adhésion. Achoppant rapidement sur les problèmes agricoles, la livraison de missiles nucléaires Polaris à la Grande-Bretagne par les Etats-Unis donne un prétexte au général de Gaulle pour provoquer un premier arrêt des négociations en janvier 1963.

Relancées en 1964 par un gouvernement britannique travailliste, les négociations progressent favorablement avec l'acceptation par la Grande-Bretagne en 1967 du traité de Rome et de l'acquis communautaire, mais s'arrêtent à la suite de nouveaux avatars provoqués par la France². Il faut attendre l'arrivée concomitante au pouvoir en 1969 de Georges Pompidou en France et du conservateur Edward Heath en Grande-Bretagne pour que les discussions reprennent avec succès. Après 18 mois de préparation entre 1971 et 1972, l'adhésion de la Grande-Bretagne est effective le 1^{er} janvier 1973. En parallèle,

² En 1967, le général de Gaulle refuse la poursuite des négociations après l'avis favorable rendu par la commission au sujet du vote majoritaire ; en février 1969, les britanniques dévoilent contre tous les usages diplomatiques, la position du général sur un accord politique à quatre –France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie- provoquant le ressentiment de l'ensemble des partenaires européens.

l'Irlande, le Danemark et la Norvège mènent aussi les négociations sans problèmes particuliers. Seuls les deux premiers pays cités adhèrent à la même date, le peuple norvégien n'ayant pas ratifié l'accord d'adhésion.

Les difficultés rencontrées au cours des négociations avec la Grande-Bretagne étaient principalement de deux ordres :

- L'inclusion des recettes des produits agricoles du Commonwealth, en particulier le sucre, dans le système de la politique agricole commune. Plus généralement, ce problème agricole grèvera les relations ultérieures de ce pays avec la Communauté puis l'Union. Il sera souvent un point dur de négociations dans les élargissements à venir.
- La perception du mode de décision européen qui pour les uns devait privilégier la concertation intergouvernementale, pour les autres devait déjà évoluer vers un système fédéral comme le ministre belge Paul-Henri Spaak qui déclarait : « Faisons l'Europe fédérale sans les Anglais qui n'en veulent pas. Mais si nous devons faire une Europe à l'anglaise, alors il n'y a pas de raison de les tenir à l'écart ».

3.1.2 L'élargissement de 1981

La Grèce adhère le 1^{er} janvier 1981 à la Communauté après des négociations entamées en 1979 et rondement menées par Constantin Karamanlis, sans difficultés particulières. Cependant, l'accès au pouvoir en octobre de la même année de Andreas Papandreou amène une politique laxiste qui décevra énormément les espoirs initiaux de la Communauté.

Par ailleurs, l'absence de frontières communes ou de façade maritime commune avec les autres états membres entraîne une discontinuité territoriale et géographique. De plus, ce pays possède une forte identité balkanique et se trouve aux limites du monde occidental. Ces deux facteurs posent un réel problème géopolitique dans une Communauté de l'époque qui n'a pas encore une forte identité politique.

3.1.3 L'élargissement de 1986

L'accès à la démocratie du Portugal et de l'Espagne en 1975 permettent à ces pays d'entamer des négociations en vue d'une adhésion à la communauté respectivement en 1978 et 1979. Les discussions s'avèrent d'emblée difficile : les états membres, notamment la France, craignent une concurrence forte en particulier sur les produits agricoles. En effet, les coûts de production et de main d'œuvres des deux pays sont particulièrement bas entraînant des prix extrêmement compétitifs (agrumes, primeurs, huile d'olive en particulier).

Des mesures fortes de transition économique permettent cependant aux deux états méridionaux de pouvoir adhérer à la Communauté le 1^{er} janvier 1986. L'effort d'adaptation réel a compensé les inquiétudes initiales, occasionnant d'heureuses surprises commerciales notamment pour la France dans le domaine agricole.

Les difficultés initiales de cet élargissement étaient donc essentiellement économiques compte tenu du retard des pays candidats. La continuité géopolitique de l'Europe était assurée.

3.1.4 L'élargissement de 1995

Démarrées en février 1993, les négociations d'adhésion de la Finlande, de l'Autriche, de la Suède et de la Norvège sont menées avec diligence sans rencontrer d'obstacle particulier. Elles débouchent sur les accords de Corfou signés le 25 juin 1994. Cependant, le peuple norvégien refuse une nouvelle fois de ratifier l'adhésion de leur pays. Seuls les trois autres pays font leur entrée dans l'Union Européenne le 1^{er} janvier 1995.

La Suède refuse dès le début de rentrer dans le système de l'union monétaire en raison d'une situation financière peu favorable, ce qui induit *de facto* un démarquage et donc une faiblesse liée à un nouveau pays adhérent. Cette adhésion restrictive préfigure sans doute ce que pourront être les adhésions futures des états candidats en instituant des conditions particulières en fonction de la situation de chaque état.

3.2 Leçons tirées par les états membres

3.2.1 Faiblesse et force de la concertation

L'élargissement de l'Europe des six du Traité de Rome à une Europe des quinze s'est fait progressivement avec une demande d'adhésion en séquence des candidats, facilitant d'une certaine façon les négociations.

Cependant, en l'absence d'instance suprême de décision, celles-ci n'ont pu progresser à la seule condition qu'il y ait eu une volonté consensuelle des états membres sur l'opportunité d'accueillir un pays : l'exemple des négociations pour l'adhésion de la Grande-Bretagne est démonstratif à cet égard. Initiées au début des années 60, elles seront gelées par la seule volonté d'un dirigeant et il faudra attendre la disparition politique de celui-ci pour que le processus soit mené à son terme relativement rapidement.

A l'inverse, nous pouvons voir ici la force politique du système de concertation allié à la décision unanime : il ne peut déboucher sur les grandes questions qu'à la suite d'un consensus, et ainsi l'assurance de l'adhésion unanime des états et par là même d'une majorité des populations ; cette force se révèle cependant être une faiblesse technique en allongeant les délais de négociations, mais surtout une faiblesse politique en permettant à l'Europe de se présenter de façon désunie face à des candidats potentiels. Ce qui devrait être un enseignement ne semble pas avoir été pris en compte quand on observe les résultats du Sommet de Nice de décembre 2000.

3.2.2 Les pays d'accueil doivent préserver leur cohérence

3.2.2.1 Cohérence politique et économique

Les adhésions en séquence ont permis aux états membres d'agréger progressivement et sans à-coup majeur les neuf pays candidats des quatre premiers élargissements. De plus, les différences de fond entre les pays d'accueil et les candidats ne constituaient pas une discontinuité insurmontable : l'ensemble des pays fonctionnait sur un mode démocratique comparable à celui des états membres,

reconnaissait les mêmes valeurs humaines ou morales, évoluait économiquement avec un système libéral.

Les indicateurs économiques étaient certes disparates avec un différentiel important pour les pays candidats du sud (Portugal, Espagne, Grèce) dont les économies accusaient alors un retard important et une forte dépendance agricole. Ceci fut compensé par une politique volontariste des pays d'accueil facilitant ainsi les progrès et l'effort d'adaptation des pays accueillis. De plus, les masses de population induites relativement faibles des pays accueillis économiquement en décalage n'ont entraîné qu'un choc modéré sur les pays d'accueil. Il faut noter que la cohérence économique d'une adhésion reste en filigrane tout au long des négociations et demeure une préoccupation constante des états membres.

3.2.2.2 Cohérence géopolitique

L'adhésion en 1986 de la Grèce pose le problème d'une extension peut-être trop rapide d'une Europe qui doit se définir un contour géopolitique. Ce pays, qui est certes historiquement l'un des fondements de la civilisation occidentale, constitue néanmoins un îlot détaché vers l'orient d'une Europe qui n'a pas encore de projet politique bien défini. Le manque de frontières ou de façades maritimes communes avec le bloc de la Communauté existant alors constitue un défi à la cohésion et peut procurer à des états candidats des arguments de

3.3 Problèmes des pays candidat

Le cinquième élargissement de l'Union européenne est certes un défi pour celle-ci avec un accroissement envisagé de douze pays à moyen terme, voire de treize à plus long terme si la Turquie est acceptée. Mais ces pays ont eux même un véritable défi à relever : ils ont en effet tous à se relever de la période soviétique qui les a placés *de facto* en situation de pays défavorisés. L'attrance pour un modèle économique est réelle mais ne doit pas être le seul critère.

Les Etats membres ont eu la volonté et le réalisme de promouvoir la stabilité et la prospérité dans leur entourage immédiat. Cette promotion s'est traduite par les fameux critères de Copenhague qui doivent fournir aux pays

candidats à l'adhésion un cadre et un instrument de motivation de leurs efforts. Ils constituent ainsi un objectif formalisé à atteindre.

Ces critères fixent les conditions générales à remplir par les pays candidats à l'intégration dans l'UE et ont été fixés au Conseil Européen de Copenhague en juin 1993. Ils stipulent que les pays candidats doivent détenir ou prouver³ :

- 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,
- 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.

Ces critères constituent un obstacle important à franchir et nécessitent de la part des états candidats de véritables efforts notamment financiers pour pouvoir accéder aux négociations sur une accession éventuelle.

Si la stabilité des institutions de type démocratique ne semble pas être un problème pour la majorité des candidats, le respect des grands principes des droits de l'homme est une difficulté pour un certain nombre d'états confrontés à des situations géopolitiques héritées de l'histoire. C'est par exemple le cas de la Turquie qui se trouve sur un lieu de confrontation des cultures européennes et arabes, soumis à des tensions ethniques inter étatiques tout en étant une zone d'intérêt hautement stratégiques ; disposant d'un régime laïc fort dont la légitimité repose sur l'armée, elle doit régler ses problèmes intérieurs et dans un même temps, assurer le virage démocratique de son régime si elle veut espérer voir ses demandes d'adhésion aboutir efficacement. D'autres pays font face à des épiphénomènes du même ordre comme la Hongrie qui s'est vue récemment reprochée son attitude envers les minorités *Rom*.

³ Source : Problèmes économiques N° 2 671 du 28 juin 2000

L'obligation faite d'assumer les objectifs de l'union politique et de l'union économique et monétaire semble illustrer la volonté réelle des états membres de construire un ensemble cohérent. Pour les pays candidats, cette obligation constitue bien un acte politique important mais qui se traduit par des modifications très importantes de leurs structures législatives et administratives afin de les rendre compatibles avec l'acquis communautaire.

Par ailleurs, l'obligation de prouver l'accession à une économie de marché compatible de l'Union européenne impose là aussi des évolutions radicales des structures économiques héritées dans la plupart des cas du système communiste ou ne disposant pas de culture sociale et commerciale avec des standards occidentaux.

4 L'élargissement actuel, un problème de volonté des états membres

4.1 Les difficultés économiques

Le facteur économique a été et reste l'élément catalyseur initial et permanent de la construction européenne : c'est la CECA, le marché commun etc... Autour ont cristallisé des institutions politiques, juridiques, de sécurité commune, de politique extérieure plus ou moins abouties mais la colonne vertébrale de la construction européenne reste le fait économique.

L'élargissement envisagé constitue un véritable séisme économique sans commune mesure avec les élargissements antérieurs. L'Union Européenne et monétaire représente 297 millions d'habitants, l'Union Européenne 360 millions. L'élargissement à 27 pays représenterait un accroissement la population de 22% avec 465 millions d'habitants. L'adhésion à terme de la Turquie porterait cet accroissement à 32% avec 530 millions d'habitants. Ceci constitue sans contestation possible un accroissement possible du marché intérieur d'un Union élargie.

Dans le même temps le PNB ne croîtrait respectivement que de 4,6% et 7,5% avec comme corollaire une baisse du PNB moyen par habitant. Par ailleurs et en dehors de Chypre, Malte et la Slovénie dont les standards de vie se rapprochent de ceux de l'Union européenne, il existe un facteur d'échelle d'ordre 10 entre les PNB par habitant des Etats candidats à l'adhésion et des Etats membres.

Il n'y a donc pas d'élargissement homothétique induisant ainsi un déséquilibre économique entre deux blocs d'une Union Européenne future et des risques de choc en retour, risques qui doivent être relativisés au regard des expériences passées de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce.

Afin de contrer les effets pervers d'adhésions mal préparées, la Commission a mis en place une stratégie de pré-adhésion renforcée à la suite des conclusions du Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997.

Cette stratégie est différenciée selon les pays. Pour les dix pays d'Europe centrale et orientale candidats aux négociations d'adhésion, celle-ci est fondée sur :

- les accords européens
- les partenariats pour l'adhésion et les programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis (PNAA)
- l'aide de pré-adhésion, notamment le programme PHARE, l'aide aux investissements en matière d'environnement et de transport (programme ISPA), l'aide au développement agricole et rural (programme SAPARD) ainsi que le cofinancement avec les institutions financières internationales (IFI)
- la participation aux programmes et aux agences de la Communauté européenne.

Pour Chypre et Malte, la stratégie de pré-adhésion est basée sur :

- les accords d'association
- les partenariats pour l'adhésion et les programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis (PNAA)
- une aide de pré-adhésion spécifique
- la participation aux programmes et aux agences de la Communauté européenne.

Pour la Turquie, seulement candidate à l'adhésion, la stratégie est en cours d'élaboration conformément aux conclusions du sommet d'Helsinki et comprend les éléments suivants :

- accord d'association et d'union douanière
- dialogue politique renforcé
- les partenariats pour l'adhésion et les programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis (PNAA)

- aide spécifique dans un cadre financier unique
- la participation aux programmes et aux agences de la Communauté européenne.

Par ailleurs, le document Agenda 2000, présenté par la Commission en juillet 1997 et qui a fait l'objet d'un accord global au sommet de Berlin du 25 mars 1999, donne une évaluation des effets de l'élargissement sur les politiques communautaires, en particulier les politiques agricole et structurelle.

4.1.1 Le financement

Le financement de l'élargissement reste un problème central pour les états membres. Le débat porte sur la contribution nette de chacun au budget de l'Union, à savoir la différence entre les sommes qu'ils versent et celles qu'ils reçoivent notamment au titre de la politique agricole commune ou des aides structurelles.

Il s'agit d'abord d'un problème préliminaire à l'élargissement. Les intérêts des états sont divergents en fonction du solde final. Le cas de l'Allemagne illustre bien le problème. Elle possède un PIB équivalent à 26% du PIB total de l'Union, fournit 28,2% des ressources communautaires mais ne reçoit que 12,8%. Tout comme les Pays-Bas, la Suède ou l'Autriche, elle entend à terme voir diminuer sa contribution relative. A l'inverse, des pays plus pauvres et donc bénéficiaires, comme la Grèce ou l'Irlande, refusent toute baisse du montant global dont ils seraient victimes.

Le document Agenda 2000 table sur une poursuite de la croissance du PIB européen jusqu'à 2006 au moins et un maintien des contributions relatives de chaque pays, permettant ainsi de financer l'élargissement. Les quinze états membres ont également décidé que les dépenses communes et donc le budget communautaire ne devrait pas dépasser 1,27% du PIB agrégé de l'Union⁴. Indépendamment de l'évolution de la conjoncture économique, ces prévisions

⁴ Ce chiffre est à comparer aux 20% du PIB des Etats-Unis que représente le budget fédéral américain.

restent fragiles compte tenu des problèmes évoqués ci-dessus. Une baisse du budget communautaire remettrait fortement en cause le processus d'élargissement, et en particulier les différents programmes d'aide de pré-adhésion décrits ci-dessous.

4.1.1.1 PHARE

Initié au début des années 90 au profit de la Pologne et de la Hongrie pour l'Aide à la Reconstruction et progressivement étendu à tous les pays d'Europe centrale et orientale, il s'agit du principal instrument d'intervention de l'Union pour l'élargissement. L'octroi de sommes comparables à celles accordées à la Grèce, l'Espagne ou l'Irlande n'est pas envisageable et la Commission a proposé dans Agenda 2000 des sommes plus modestes. Ces limitations sont valables pour les autres programmes (SAPARD ou ISPA). PHARE prépare l'adhésion en finançant les deux priorités liées à la reprise de l'acquis communautaire à hauteur respectivement de 30% et 70% :

- renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des pays candidats
- financement des investissements.

Ayant eu un budget en constante progression jusqu'en 1999, ce programme dispose annuellement de 1560 millions d'euros annuellement.

4.1.1.2 SAPARD

Il s'agit du programme d'aide de pré-adhésion pour l'agriculture. Les domaines visés sont l'amélioration des structures de transformation, des circuits de commercialisation ou le contrôle de la qualité des denrées alimentaires. Mis en œuvre au sein de programmes nationaux et privilégiant le soutien décentralisé et ciblé d'initiatives locales, ce programme dispose depuis l'an 2000 d'un budget annuel de 520 millions d'euros.

4.1.1.3 ISPA

Il s'agit d'un programme d'aide structurelle qui vise à prendre en compte l'essentiel des investissements d'infrastructure dans les domaines de

l'environnement et des transports, dans le but de les rapprocher des normes communautaires.

4.1.2 Problème de l'agriculture

L'Union Européenne dans sa forme actuelle compte 8 millions d'agriculteurs pour 380 millions d'habitants soit 1 pour 47. Dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), ceux-ci reçoivent 300 milliards d'Euros de subvention. L'élargissement amènerait 10 millions d'agriculteurs supplémentaires soit un nouveau ratio de 1 pour 29.

Par ailleurs, et en se limitant aux dix pays d'Europe centrale et orientale candidats aux négociations d'adhésion, quelques constats inquiétants sont à faire.

De gros déséquilibres existent au sein même de ces pays : La Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie et la Slovaquie sont les cinq premiers pays engagés dans les négociations, et les trois premiers fournissent 93% de la production de ce groupe.

La part de l'agriculture au sein de ces dix pays représente 7% de leur PIB global alors qu'elle représente 1,7% au sein de l'Union européenne. Dans le même temps, le PIB par habitant est de l'ordre de trois fois plus petit dans ces pays que dans l'Union européenne tandis que l'emploi lié au monde agricole représente encore 22% du total contre 5% dans l'UE. Il résulte de ces faits que la rémunération du travail absorbe l'essentiel des ressources.

La structure même de l'agriculture des candidats est fortement différente du modèle de l'Union. Les terres sont utilisées généralement de façon deux fois moins intensives avec une production qui tend à stagner depuis la récession de celle-ci durant les années 1990-1994. Les grandes exploitations, issues du régime étatique socialiste, plutôt axées vers l'élevage seront obligées d'évoluer vers les productions végétales tandis que seules les exploitations d'élevage à caractère familial et à haute productivité pourront résister à terme aux importations en provenance des pays de l'actuelle Union européenne.

L'ensemble de ces constatations implique la prise en compte dans l'élargissement d'une remise à niveau structurelle de l'agriculture des pays candidats. L'extension de la Politique agricole commune dans sa forme actuelle risque de pousser les capacités financières de l'Union jusqu'à ses limites. En effet, la part agricole actuelle du budget de l'Union représente la moitié de celui-ci. Des distorsions existent déjà au sein des quinze états membres entre contributeurs et bénéficiaires nets.

L'élargissement futur va introduire dans l'Union européenne des pays peu contributeurs mais ayant des besoins financiers énormes pour accompagner l'adaptation structurelle de leur agriculture. Ceci entraîne des inquiétudes chez certains. La France par exemple, qui est fortement contributrice au budget de l'Union mais également bénéficiaire du fait de la part encore importante de son monde agricole, risque de devoir être obligée d'assumer sa part d'aide à l'agriculture tout en renonçant à une partie des aides structurelles reçues.

4.1.3 Concurrence des coûts de main d'œuvre

Le revenu moyen par habitant des dix pays d'Europe centrale et orientale ne représente que 40% de la moyenne des quinze états membres de l'Union. Il existe un facteur quinze entre le salaire horaire pratiqué en Roumanie par exemple et le salaire horaire des pays les plus développés. De plus, la part informelle des revenus représente entre 40% et 50% de ceux-ci.

La possibilité de concurrence liée à ces distorsions est donc bien réel et représente un risque pour les économies des états membres actuels. On peut observer que de telles distorsions ne seraient pas nouvelles au sein de l'Union, des fonds structurels ou de cohésion furent créés en leur temps pour remettre à niveau certaines régions particulièrement défavorisées. Ce fut le cas pour la Corse, l'Irlande, la Crête ou les Länder de l'ancienne République Démocratique Allemande. Mais ces aides étaient destinées à des périmètres restreints, bien définies et dont les attributions se sont échelonnées dans le temps.

Dans le cadre de l'élargissement, le problème est tout autre car il s'agit d'accorder des aides non plus à des régions au sein d'états qui déjà fournissaient

des subsides, mais à des états entiers. Le problème prend alors une toute autre dimension à laquelle les quinze pays de l'Union ne savent apporter qu'une réponse partielle tant que les moyens financiers ne sont pas dégagés.

Par ailleurs, l'absorption de l'acquis communautaire par les états candidats va imposer à ceux-ci des normes mais en même temps une déréglementation. Les règles de concurrence en particulier n'échappent pas à cette règle avec une limitation des subventions publiques ou la libéralisation complète de secteurs sensibles comme les banques ou les télécommunications. Cette déréglementation ouvre alors les économies des pays candidats aux capitaux étrangers pour lesquels des coûts de main d'œuvre particulièrement bas sont attractifs. Ceci constitue bien évidemment une difficulté pour les états membres, avec le risque de voir s'échapper des créneaux possibles d'investissements et en parallèle, une délocalisation possible des emplois vers l'Est.

4.2 Les difficultés institutionnelles

Le dernier sommet de Nice de décembre 2000 a montré les difficultés à faire évoluer les institutions de l'Union. Pour éviter la paralysie future des institutions d'une Europe élargie, un certain nombre de mesures devait être étudiées comme l'extension du vote à la majorité qualifiée et la repondération des voix des différents membres du Conseil des ministres, le nombre des membres de la Commission européenne. Or, les négociations ont achoppé sur des points mettant en jeu les intérêts ou la représentativité de chaque état membre, et en particulier des états de taille moyenne ou de grands états comme la France qui perdraient, par le simple jeu de la démographie au moins et à échéance moyenne, une partie de la légitimité de leur influence.

4.2.1 Les évolutions retenues

Il ne s'agit en aucun cas de changements majeurs dans le mode de fonctionnement des institutions mais d'ajustements permettant au système actuel de franchir le cap d'un élargissement futur.

Le volume (vingt membres) de l'organe exécutif supranational que constitue la Commission européenne ne devait pas être augmenté initialement de façon à préserver sa cohérence, son efficacité et sa collégialité. Sa composition devait être adaptée de façon à intégrer en son sein les représentants des futurs membres, ce qui impliquait pour les grands états (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne) de perdre leur deuxième commissaire. Face à la perspective d'avoir un représentant non permanent à la Commission, les dix autres états membres actuels ont imposé une augmentation du volume de celle-ci. Cependant, seul le principe d'un plafonnement inférieur à 27 est retenu, démontrant le manque de résolution des états membres à passer au-dessus de leurs intérêts propres.

La repondération des voix entre états membres au sein de l'organe de concertation inter gouvernemental qu'est le Conseil des ministres illustre là encore la logique de défense des intérêts nationaux. Face à une Allemagne réunifiée et forte de sa population de 80 millions d'habitants, la France a craint de voir son influence décroître si le décrochage allemand de la parité des voix se réalisait. Monsieur Chirac en tant que président en exercice de l'Union a usé au Conseil de Nice de toute son influence au risque de provoquer un cataclysme européen. La colère des « petits états » comme la Belgique face à l'assurance ou l'arrogance française fut un signe extérieur des dissensions internes de l'Union, l'Allemagne en la personne de monsieur Schröder n'a que peu apprécié ces divergences au sein même du moteur franco-allemand. Cependant la parité des voix entre les grands (France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie) est maintenue. Seul un rééchelonnement plus large du spectre des voix est prévu, permettant l'insertion des futurs états membres. L'Allemagne a réussi à imposer un « filet démographique » selon lequel un vote pour être validé doit représenter 62% de la population de l'Union européenne. Le système de prise de décision à la majorité qualifiée adopté à Nice est donc plus complexe qu'auparavant car trois seuils sont désormais nécessaires pour une décision : majorité des états, majorité qualifiée et filet démographique. De plus, la question de la représentation démographique a seulement été éludée et l'arrivée éventuelle de pays comme la Turquie avec une démographie galopante amènera de nouveau le problème sur la table des négociations.

Enfin, l'extension ambitieuse du domaine des votes à la majorité qualifiée en Conseil des Ministres a fait l'objet d'un accord en demi-teintes, chaque pays réussissant à maintenir un droit de veto sur un ou plusieurs domaines sur des sujets particuliers.

Au travers des orientations retenues difficilement au dernier sommet européen de Nice, on peut voir les difficultés de l'Europe et de ses états membres à se réformer dans la perspective de proposer à des pays candidats un cadre institutionnel affirmé et solide. Tous les états n'ont pas la même vision des institutions européennes, vision qui oscille entre l'évolution lente intergouvernementale du système actuel et une évolution radicale beaucoup plus fédérale et supranationale, le système actuel reposant sur un mélange des deux visions.

4.2.2 Concertation intergouvernementale

Le principe de la concertation intergouvernementale s'appuie sur un mode de décision consensuelle au sein du conseil des ministres. Il n'y a pas alors de transfert de compétence. Les grands domaines réservés ressortissent du Deuxième pilier à savoir la Politique étrangère de sécurité et de défense⁵ ainsi que la gestion d'une partie des affaires relevant du Troisième pilier. La mise en œuvre ainsi que le contrôle des décisions prises relèvent des états membres.

Outre le problème évoqué plus haut des votes de cette institution, ce mode de fonctionnement montre déjà ses limites en demandant une appréciation consensuelle des problèmes de la part des quinze états. La position finale est très souvent minimaliste sur des questions essentielles. L'exemple du désaccord des gouvernements européens au début de la crise yougoslave illustre parfaitement le vide qui existait alors sur une politique étrangère et de sécurité commune.

L'arrivée des états candidats à l'élargissement ne peut que renforcer cette faiblesse institutionnelle au profit des politiques nationales. Les différents courants

⁵ Ce vocable tend à remplacer depuis le sommet de Nice l'ancienne appellation de Politique étrangère de sécurité commune

souverainistes appellent d'ailleurs le développement de la concertation intergouvernementale à cette occasion, espérant étouffer une partie du fonctionnement européen, et ainsi diluer l'Europe au sein même de ses contradictions paralysantes.

4.2.3 Intégration supranationale

L'intégration supranationale implique un transfert de compétence plein et entier des états membres vers une organisation commune, actuellement la Commission européenne. Celle-ci traite pour l'heure des questions du Premier pilier à savoir la Communauté européenne et partiellement du Troisième pilier à savoir les affaires de police et de justice. Le mécanisme de décision est intégré et fait appel à la codécision du Parlement européen et de la Commission, les normes produites sont contraignantes. La mise en œuvre des décisions ressort du système communautaire avec la participation des administrations nationales. Le contrôle est effectué par la Commission et la Cour de Justice de la Communauté européenne.

L'histoire de l'Europe en construction a prouvé l'efficacité de ce mode de fonctionnement : c'est en effet dans les domaines économiques et monétaires (Premier pilier) que l'Europe se montre la plus performante, et les élargissements du passé prouvent que c'est le facteur d'intégration le plus efficace et motivant pour des états candidats. Malheureusement, la puissance économique mondiale majeure qu'est l'Europe reste un acteur politique mineur dans la résolution de crises actuelles. Or ces domaines relèvent encore de la concertation intergouvernementale.

L'Europe élargie ne peut se contenter d'un système où les décisions essentielles en terme d'efficacité de l'action ne peuvent être prises qu'à minima. Une évolution vers un fédéralisme plus étendu qu'actuellement semble nécessaire en élargissant les champs de compétence supranationales d'une Commission ou de son évolution.

4.3 Les difficultés politiques

4.3.1 Problème des états peu démocratiques

Dans l'ensemble des pays candidats aux négociations d'adhésion ou simplement candidats à l'adhésion, un certain nombre n'offre pas encore toutes les garanties de démocraties que l'on peut attendre. C'est notamment le cas de la Turquie pour laquelle les motivations des états membres à l'accueillir sont très mesurées. De même, il existe encore des doutes au sujet de la protection des minorités dans certains états comme la Hongrie, mais ceci reste marginal.

Les critères de Copenhague sont clairs sur ce domaine et l'ensemble des états membres ne devrait pas se poser de questions sur l'opportunité d'adhésion. Cependant, des intérêts nationaux historiques divergents peuvent se faire jour et presser le processus en faisant fi de ces considérations. Ce phénomène se ressent également chez certains états candidats remplissant les critères qui jouent le jeu d'un parrainage de fait au profit de pays plus douteux. Ceci entraîne des difficultés supplémentaires à l'élargissement que le système de concertation ne peut qu'amplifier.

4.3.2 Problème de la protection des états candidats

Les Polonais comme les Hongrois déclarent aux états membres : « Nous ne sommes pas à la porte en tant que tierce personne ou éléments extérieurs, mais en tant qu'Européens depuis mille ans ». Cette citation montre que la motivation des candidats n'est pas prioritairement économique (même si l'attrance du modèle européen économique est forte) mais bien politique et historique. En particulier, ils souhaitent adhérer à un ensemble puissant et stable procurant un pôle de sécurité.

Ces états ont vécu pour la plupart sous la « protection » de l'Union soviétique durant 45 ans. Somme de pays modestes bloqués entre deux grands ensembles de nature différente, ils aspirent à retrouver des garanties de sécurité en rejoignant l'Union européenne. Déjà intégrés pour certains d'entre eux au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord qui leur procure une protection militaire, ils souhaitent tous disposer d'une sécurité plus européenne. Ils sont en fait écartelés entre un lien atlantique réel mais limité à une protection et un lien européen plus complet mais qui ne présente pas encore de garanties sécuritaires.

L'Union actuelle cherche elle-même à définir sa position en matière de sécurité et de défense et essaie d'affirmer sa place à côté d'une Alliance atlantique bien présente. Cette question divise les états membres, tous persuadés de la nécessité d'une défense européenne mais également tous défenseurs de vision nationale. Ce problème relève par nature de la concertation intergouvernementale, ce qui risque d'entraîner sans doute un concept *a minima*. Ceci ne pourra alors qu'entraver l'enthousiasme des pays candidats en les faisant hésiter sur l'opportunité de rejoindre une Europe non-garante de sécurité.

4.3.3 Problème des états exclus de la liste des candidats actuels

Le critère de candidature retenu repose sur le caractère européen du pays demandeur. L'Union européenne se tient ici à la délimitation du continent européen, argument qui a entraîné un rejet de la demande d'adhésion formulée par le roi du Maroc.

Les états issus de l'éclatement du bloc soviétique comme de l'ancienne fédération yougoslave peuvent légitimement demander l'adhésion à moyen ou long terme. Monsieur Henryk Szlajfer du ministère des affaires étrangères polonais déclarait d'ailleurs : « Si l'Europe ne cherche pas à stabiliser ses liens avec une Ukraine indépendante, si nous, c'est à dire l'Union européenne et les états candidats, nous ne construisons pas ensemble une politique régionale sérieuse, si nous oublions l'Ukraine, alors nos autres constructions demeureront virtuelles ».

Exclure définitivement ces états ne semblent pas être une solution envisageable à long terme. Mais il faut pouvoir offrir à ces pays une construction européenne dont les bases politiques et institutionnelles sont suffisamment solides. Le problème de la volonté des états membres actuels à ériger un ensemble cohérent et fort dans tous les domaines se repose alors. Les volontés éventuelles d'adhésion de pays européens non encore candidats ne pourront alors que renforcer les liens entre une Union européenne et ses voisins orientaux.

5 Conclusion

L'Europe a toujours éprouvé des difficultés à s'élargir dans le passé. Ceci était compensé jusqu'alors par la qualité des pays demandeurs d'intégration et la taille du moment de la Communauté ou de l'Union. Mais ces conditions ne sont plus de mise et il s'agit bien pour l'Europe de se définir un projet politique ambitieux non plus simplement tiré par le fait économique mais par une volonté commune et un sentiment commun d'appartenance et de participation à une grande réalisation.

Les conditions économiques de l'élargissement et de son financement reste bien sur une condition nécessaire à la réussite, mais non suffisante. Les freins mis par certains pays à continuer de financer le budget communautaire montre combien cette nécessité n'est plus facilement atteignable. La limitation drastique en part de PIB de ce budget ne semble pas montrer une volonté farouche de l'Europe à mettre les moyens nécessaires à son évolution.

Par ailleurs, le manque de vision claire des états membres sur un projet géopolitique et stratégique commun avec des structures institutionnelles, politiques, économiques ne favorise pas la promotion d'une Europe forte dans un monde dominé actuellement par les Etats-Unis. Ce manque de repère nuit gravement à l'élargissement en ne procurant pas aux états candidats des garanties d'être intégrés dans un ensemble solide. Malgré leur volonté profonde de s'agréger à un idéal européen, ils restent alors attirés par des influences atlantiques réelles. C'est donc bien une visibilité ambitieuse du projet européen dans les domaines évoqués ci-dessus qui doit permettre à terme à l'ensembles des états membres de surmonter les difficultés d'un élargissement majeur.

Bibliographie

MOREAU DEFARGES (Philippe) –Les institutions européennes- Armand Colin, « collection Cursus », 4^{ème} édition, 1999.

TOULEMON (Robert) –La construction européenne- Livre de poche, collection « références »

GERBET (Pierre) –La construction de l'Europe- Imprimerie nationale, collection « Notre siècle »

Actes de conférences –Les entretiens européens d'Epernay- Documentation française

BRANCA (Eric) – L'Europe sans frontières- Spectacle du monde, juillet-août 2000

POTEL (Jean-Yves) –Enjeux et risques d'une Union européenne élargie- Le Monde diplomatique, février 1999

Dossier de presse INRA –Politique agricole : les vraies difficultés de l'élargissement vers l'Est- mai 2000

SAMARY (Catherine) –L'adhésion coûtera cher à l'Est- Le Monde diplomatique, juin 2000

BOCEV (Pierre) –Première vague d'adhésion en 2004- Le Figaro, 10 novembre 2000

Les cahiers - Brève histoire de l'Union européenne- Le Monde diplomatique, janvier 2001

PONS (François) –Les entreprises françaises se hâtent avec lenteur vers les pays baltes- Le Figaro, 11 janvier 2001

Annexes

1. Carte de l'élargissement



