



# LE CHOC DE L'ELARGISSEMENT A L'INTERIEUR DE L'UNION EUROPEENNE

Mémoire de géopolitique

du commandant Stéphane DUPONT

dans le cadre du séminaire

« L'Union européenne, aspects institutionnels »

Directeur : Philippe MOREAU DEFARGES  
de l'Institut Français des Relations Internationales

MARS 2002

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
PREMIERE PARTIE :	6
LES FONDAMENTAUX DE LA CONSTRUCTION DE L'UNION EUROPEENNE : UN CHOC CONTINU.	6
1.1 LES ELARGISSEMENTS PASSES ET LEURS PREMIERS CHOCS POLITIQUES, CULTURELS, GEOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES.	6
1.1.1 LE PREMIER ELARGISSEMENT DE 1973	6
1.1.2 LE DEUXIEME ELARGISSEMENT DE 1981	7
1.1.3 LE TROISIEME ELARGISSEMENT DE 1986	8
1.1.4 LE QUATRIEME ELARGISSEMENT DE 1995	8
1.2 LES ENSEIGNEMENTS TIRES PAR LES ETATS MEMBRES	9
1.2.1 LES FAIBLESSES ET LES FORCES DE LA CONCERTATION	9
1.2.2 UN SOUCI DE PRESERVATION DE LA COHERENCE D'ENSEMBLE ENTRE PAYS MEMBRES.	10
DEUXIEME PARTIE :	12
EN QUOI LA VENUE DES NOUVEAUX ETATS VA PROVOQUER UN CHOC POUR LES 15 MEMBRES ACTUELS ?	12
2.1 L'ELARGISSEMENT FUTUR, UN PROBLEME DE VOLONTE DES ETATS MEMBRES.	12
2.1.1 LES DIFFICULTES ECONOMIQUES.	12
2.1.2 LE FINANCEMENT	14
2.1.3 PROBLEME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE.	15
2.1.4 CONCURRENCE ENTRE LES COUTS DE MAIN D'ŒUVRE	16
2.2 LES DIFFICULTES INSTITUTIONNELLES	17
2.2.1 LES EVOLUTIONS RETENUES	18
2.2.2 CONCERTATION INTERGOUVERNEMENTALE	19
2.2.3 INTEGRATION SUPRANATIONALE	20

2.3 LES DIFFICULTES POLITIQUES	21
2.3.1 QUELLE ATTITUDE FACE AUX ETATS PEU DEMOCRATIQUES?	21
2.3.2 L'EXIGENCE DESECURITE DES ETATS CANDIDATS	21
2.3.3 QUELLE SUITE POURLES ETATS EXCLUS DE LA LISTE DES CANDIDATS ?	22
TROISIEME PARTIE	24
VERS DES RESTRUCTURATIONS INCONTOURNABLES.	24
3.1 DES TENSIONS IMPORTANTES ENTRE LES MEMBRES	24
3.2 DES INQUIETUDES LEGITIMES ET UN RISQUE DE REJET	26
3.3 REFORMER LES INSTITUTIONS DE L'UNION	28
3.4 REPENSER D'ABORD LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET LES FONDS DE COHESION	29
CONCLUSION	32
BIBLIOGRAPHIE	32

## Introduction

L'Europe sort affaiblie de la seconde Guerre mondiale. Son industrie a fortement souffert et elle est désormais divisée en deux blocs. Les affrontements idéologiques font comprendre aux Etats-Unis que seule une Europe de l'Ouest forte et unie pourra faire face au bloc soviétique. Ils soutiennent alors l'Europe de l'Ouest économiquement, à travers le plan Marshall en 1947 afin de favoriser la reconstruction et donc à terme sa stabilité et militairement par l'intermédiaire de la signature de Traitée de l'Atlantique Nord, assurant ainsi la défense collective en armant massivement l'Europe face à un adversaire de plus en plus menaçant.

Cette aide fut pleinement bénéfique et même si l'Europe de l'Ouest est définitivement distancée par son protecteur, elle parvient néanmoins à achever sa reconstruction.

Toutefois, cette stabilité retrouvée demeure fragile et ne demande qu'à être confortée. A cette fin, des projets à vocation militaire (CED<sup>1</sup>) et économique (CECA<sup>2</sup>) voient le jour. Parmi eux, seul la CECA aboutira à un accord, prémisse de la future Union européenne.

L'Europe de l'Ouest construit ainsi peu à peu sa stabilité mais la séparation est-ouest persiste. Ce n'est qu'à partir du bouleversement géostratégique qui intervient en 1989 que le continent européen peut espérer retrouver la continuité géopolitique perdue depuis près d'un demi-siècle. Les pays nouvellement libérés de l'emprise soviétique se retournent naturellement vers l'Europe de l'Ouest et demande à adhérer à l'Union européenne.

Celle-ci s'était déjà étoffée à travers quatre étapes qui avaient ainsi vu le nombre de pays membres passer de 6 à 15.

---

<sup>1</sup> CED : Communauté Européenne de Défense

<sup>2</sup> CECA : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

L'élargissement qui attend l'Union européenne est le plus important. L'union européenne pourrait ainsi être composée à terme de 27 membres, l'unité géographique de l'Europe serait presque reconstituée, enfin, l'ancrage économique des pays candidats basculerait définitivement vers l'économie de marché.

Ces défis constituent un véritable choc pour les actuels pays adhérents.

## Première partie :

### **Les fondamentaux de la construction de l'Union européenne : un choc continu.**

L'élargissement à 25 se présente comme un défi, essentiellement du fait du nombre remarquable de pays candidats, mais il ne faut pas oublier que les 40 dernières années ont connu 4 élargissements qui ont constitué chacun d'eux un choc qu'il convient d'analyser tout d'abord avant d'en retirer un certain nombre d'enseignements.

#### 1.1 Les élargissements passés et leurs premiers chocs politiques, culturels, géographiques et économiques.

##### 1.1.1 Le premier élargissement de 1973

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 en janvier 1962. Pourtant, les problèmes agricoles ne sont pas résolus et la question délicate de la livraison de missiles nucléaires Polaris en Grande-Bretagne par les Etats-Unis donnent prétexte au général de Gaulle pour provoquer un premier arrêt des négociations en janvier 1963.

Le gouvernement britannique travailliste relance les négociations en 1964. Celles-ci progressent favorablement avec l'acceptation par la Grande-Bretagne en 1967 du traité de Rome et de l'acquis communautaire, mais prennent fin une nouvelle fois à la suite de nouveaux avatars provoqués par la France<sup>3</sup>. C'est seulement avec l'arrivée au pouvoir en 1969 de Georges Pompidou en France et du conservateur Edward Heath en Grande-Bretagne que les discussions reprennent, avec plus de succès cette fois-ci. Après 18

---

<sup>3</sup> 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.

mois de préparation entre 1971 et 1972, l'adhésion de la Grande-Bretagne est finalement effective le 1<sup>ier</sup> janvier 1973.

L'Irlande, le Danemark et la Norvège mènent en parallèle des négociations en faveur de leur adhésion, sans problèmes notables. Seuls les deux premiers pays cités adhèrent à la même date, le peuple norvégien n'ayant pas ratifié l'accord d'adhésion.

Les réticences britanniques rencontrées au cours des négociations avec la Grande-Bretagne portaient principalement sur :

- L'inclusion des recettes des produits agricoles du Commonwealth, en particulier le sucre, dans le système de la politique agricole commune. On pourra s'apercevoir plus tard que le problème agricole grèvera les relations ultérieures de ce pays avec la Communauté puis l'Union. Il demeure encore aujourd'hui à l'heure de l'élargissement à 27 un point sensible de toute négociation.
- 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. Ainsi, le ministre belge Paul Henri Spaak 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 ".

### 1.1.2 Le deuxième élargissement de 1981

La Grèce annonçait depuis quelques temps son intention d'adhérer à la Communauté. Elle entame ainsi des négociations dès 1979, sans difficultés particulières et son adhésion est effective le 1<sup>ier</sup> janvier 1981. Cependant, Andreas Papandréou accède au pouvoir en octobre de la même année et sa politique décevra énormément la Communauté.

Géographiquement, l'adhésion de la Grèce introduit une discontinuité territoriale du fait de l'absence de frontières communes et de façade maritime commune avec les autres Etats membres. De plus, ce pays possède une forte identité balkanique et se retrouve aux limites du monde occidental.

Ces deux facteurs posent un réel problème d'unité et de cohésion géopolitique dans une Communauté encore en construction et qui n'a pas encore démontré une forte identité politique.

### 1.1.3 Le troisième élargissement de 1986

Les Traditions non démocratiques du Portugal et de l'Espagne constituaient jusqu'alors des facteurs rédhibitoires à leur intégration. Leur accession à la démocratie en 1975 permettent à ces pays d'entamer des négociations. Leur adhésion à la communauté est acceptée respectivement en 1978 et 1979.

Les discussions ont d'emblée été difficiles : les Etats membres, notamment la France, craignaient une trop forte concurrence, en particulier sur les produits agricoles. En effet, les coûts de production et de main d'œuvres des deux pays étant particulièrement bas, les prix à l'exportation de produits venant d'Espagne et du Portugal étaient extrêmement compétitifs (agrumes, primeurs, huile d'olive en particulier).

Des mesures de transition et d'adaptation de leur économie permettent cependant à ces deux Etats d'adhérer à la Communauté le 1<sup>ier</sup> janvier 1986. Les réels efforts d'adaptation effectués par ces deux pays ont compensé les inquiétudes initiales, occasionnant d'heureuses surprises commerciales notamment pour la France dans le domaine agricole.

Les problèmes principaux posés par cet élargissement étaient essentiellement fondés sur le décalage entre les économies des pays membres et de l'Espagne et du Portugal. Cependant, cet élargissement a accru l'étendu de la couverture géographique de la Communauté tout en respectant sa continuité territoriale, culturelle et politique..

### 1.1.4 Le quatrième 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.

Le peuple norvégien refuse cependant, une nouvelle fois, de ratifier l'adhésion de son pays. Ainsi, seuls les trois autres pays font leur entrée dans l'Union européenne le 1<sup>ier</sup> janvier 1995.

La Suède refuse de rentrer initialement 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 dernière adhésion, à caractère restrictif, préfigure sans doute ce que pourront être les adhésions futures des Etats candidats en instituant des conditions particulières en fonction de la situation propre de chaque Etat.

## 1.2 Les enseignements tirés par les Etats membres

### 1.2.1 Les faiblesses et les forces de la concertation

L'Europe des six du Traité de Rome vers une Europe des quinze s'est construite progressivement, par étapes régulières. L'habitude des négociations et les difficultés rencontrées à chaque nouvelle demande ont facilité d'une certaine façon les intégrations successives.

Pourtant, la Communauté ne bénéficiant pas d'instance suprême de décision, les élargissements n'ont pu se succéder que grâce à l'existence, condition sine qua non, d'une volonté consensuelle des Etats membres sur l'opportunité d'accueillir un pays.

L'exemple des négociations pour l'adhésion de la Grande-Bretagne l'illustre : initiées au début des années 60, elles seront gelées uniquement du fait de la (mauvaise) volonté d'un seul dirigeant dont il faudra attendre la disparition politique pour que le processus se débloque et soit mené à son terme rapidement.

Cette construction par briques, même si elle est bâtie sur le principe fragile de la bonne volonté présente pourtant la force politique indéniable d'un système de

concertation fondé sur une décision unanime, définitive et irrévocable: il ne peut déboucher sur les grandes questions qu'à la suite d'un consensus admis par tous procurant ainsi l'assurance d'une adhésion acceptée des Etats et de leur population.

Cette force présente quelques faiblesses techniques 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.

### 1.2.2 Un souci de préservation de la cohérence d'ensemble entre pays membres.

#### 1.2.2.a Cohérence politique et économique

Les adhésions successives ont permis aux états membres d'intégrer progressivement et sans à-coup majeur les neuf pays candidats des quatre premiers élargissements. Il faut reconnaître que, malgré l'existence de différences, celles-ci ne présentaient pas une discontinuité insurmontable : l'ensemble des pays candidats fonctionnait sur un mode démocratique comparable à celui des Etats membres, reconnaissait les mêmes valeurs humaines ou morales, évoluait économiquement avec un système libéral.

Les indicateurs économiques étaient certes disparates, le différentiel le plus important était en défaveur des 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 recherche d'une cohérence économique de la Communauté demeure une préoccupation constante tout au long des négociations.

### 1.2.2 b Cohérence géopolitique

L'adhésion en 1986 de la Grèce a posé le problème d'une extension peut-être trop rapide d'une Europe qui devait tout d'abord se définir un contour géopolitique. Ce pays, constituant pourtant l'un des fondements historiques de la civilisation occidentale, représente un îlot oriental détaché d'une Europe sans projet politique clairement défini. Le manque de frontières et de façades maritimes communes face à l'unité et la cohésion géographique de la Communauté constitue un défi à la cohésion et peut ouvrir la porte à la candidature d'Etats dont le lien avec l'Europe géographique et culturelle n'est pas évident.

## Deuxième partie :

### **En quoi la venue des nouveaux Etats va provoquer un choc pour les 15 membres actuels ?**

Les élargissements du passé avaient mis en exergue des difficultés mais elles concernaient des Etats ayant des racines et des bases communes : l'Europe de l'Ouest. Ce nouvel élargissement est tourné vers l'Europe de l'Est avec laquelle les liens ont été coupés pendant près d'un demi-siècle. Les leçons tirées des élargissements passés ne sont peut-être plus pertinentes et il est nécessaire de les étudier dans tous les domaines couvrant les aspects institutionnels, politiques et économiques.

#### 2.1 L'élargissement futur, un problème de volonté des Etats membres.

##### 2.1.1 Les difficultés économiques.

Le facteur économique a été et reste l'élément catalyseur initial et permanent de la construction européenne : c'est la CECA et le marché commun. C'est autour de ce facteur qu'ont cristallisé des institutions politiques, juridiques, de sécurité commune, de politique extérieure, certes plus ou moins abouties. Au demeurant, la colonne vertébrale de la construction européenne est 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 potentielle à terme de la Turquie porterait cet accroissement à 32%, soit 530 millions d'habitants. Ceci constitue sans contestation possible un accroissement potentiel du marché intérieur d'une Union élargie.

Dans le même temps le PNB ne croîtrait respectivement que de 4,6% et 7,5% avec pour corollaire une baisse du PNB moyen par habitant du fait de l'accession de pays

moins riches. Par ailleurs et en dehors de Chypre, de Malte et de la Slovénie dont les standards de vie se rapprochent de ceux de l'Union européenne, le rapport des PNB par habitants varie d'un facteur d'1 à 10 entre les Etats candidats à l'adhésion et des Etats membres.

On constate ainsi que l'élargissement ne peut s'établir de manière symétrique ce qui induit ainsi un déséquilibre économique entre deux parties de la future Union européenne et des risques de choc en retour, même s'il convient de rester optimiste 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 prend en compte les particularités de chaque candidat.

Pour les dix pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'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.

### 2.1.2 Le Financement

Le financement de l'élargissement reste un problème central pour les Etats 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 2,6% 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 Etats membres ont également décidé que les dépenses communes (donc le budget communautaire) ne devrait pas dépasser 1,27% du PIB agrégé de l'Union (ce chiffre est à comparer aux 20% du PIB des Etats-Unis que représente le budget fédéral américain).

Indépendamment de l'évolution de la conjoncture économique, ces prévisions restent fragiles compte tenu des problèmes évoqués ci-dessus. Une baisse du budget communautaire remettrait fortement en cause le processus d'élargissement.

### 2.1.3 Problème de la Politique Agricole Commune.

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 augmenterait le nombre d'agriculteurs de 10 millions, soit un nouveau ratio de 1 pour 29.

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

De gros déséquilibres existent au sein même de ces pays : la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, l'Estonie et la Slovénie sont les cinq premiers pays engagés dans les négociations et 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 trois fois inférieur à celui des pays membres tandis que l'emploi lié au secteur agricole représente encore 22% du total,

contre seulement 5% dans l'Union européenne. Il résulte en 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 des 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 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 Etats membres entre contributeurs et bénéficiaires nets.

L'élargissement futur va introduire dans l'Union européenne dont la contribution sera peu élevée mais ayant des besoins financiers énormes pour accompagner l'adaptation structurelle de leur agriculture. Ceci entraîne des inquiétudes chez certains. La France par exemple, 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.

#### 2.1.4 Concurrence entre les 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. Le rapport entre le coût des salaires horaires les plus bas des pays candidats et les plus élevés des pays membres les plus développés est de 1 à 15. 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 réelle et représente un risque pour les économies des Etats membres. On pourrait objecter que de telles distorsions ne sont pas nouvelles au sein de l'Union, des fonds structurels ou de cohésion furent créés en leur temps dans le but de 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 aides précises, 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'Etats qui fournissaient déjà des subsides, mais à des Etats 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 Etats candidats va leur imposer paradoxalement 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 ouvrira de fait les économies des pays candidats aux capitaux étrangers pour lesquels qui sont particulièrement attirés par les faibles coûts de main d'œuvre. Ceci une difficulté pour les Etats membres, avec le risque de voir s'échapper des créneaux possibles d'investissements et en parallèle, une délocalisation possible des emplois vers l'Est.

## 2.2 Les difficultés institutionnelles

Le dernier sommet de Nice de décembre 2000 a démontré 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 re-pondération des voix des différents membres du Conseil des ministres, le nombre des membres de la Commission européenne. Or, les

négociations ont échoué sur les points mettant en jeu les intérêts ou la représentativité de chaque Etat membre et en particulier des Etats de taille moyenne ou de grands Etats comme la France qui perdraient, par le simple jeu des comparaisons démographiques, une partie de la légitimité de leur influence.

### 2.2.1 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 pourtant être adaptée afin d'intégrer les représentants des futurs membres, ce qui impliquait pour les grands Etats (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 Etats 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 Etats membres à aller au-delà de leurs intérêts propres.

La re-pondération des voix entre Etats 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 Etats " 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 Etats 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 Etats, majorité qualifiée et filet démographique.

De plus, la question de la représentation démographique a été éludée et l'arrivée éventuelle de pays comme la Turquie avec une démographie galopante amènera de nouveaux le problème à 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-teinte, chaque pays réussissant à maintenir un droit de veto dans un ou plusieurs domaines sur des sujets particuliers.

Au travers des orientations retenues au dernier sommet européen de Nice, on peut voir les difficultés de l'Europe et de ses Etats membres à se réformer dans la perspective de proposer à des pays candidats un cadre institutionnel affirmé et solide. Tous les Etats 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.

### 2.2.2 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 Etrangère de Sécurité et de Défense (ce vocable tend à remplacer depuis le sommet de Nice l'ancienne appellation de Politique Etrangère de Sécurité Commune) 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 Etats membres.

Outre le problème évoqué plus haut des votes de cette institution, ce mode de fonctionnement a déjà démontré ses limites en demandant une appréciation consensuelle des problèmes de la part des quinze Etats. La position finale est très souvent minimaliste sur des questions essentielles. L'exemple du désaccord des gouvernements européens au début de la crise yougoslave au début des années 90 et irakienne actuellement illustre parfaitement le vide qui existait et existe toujours sur une vision commune de la PESD.

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

### 2.2.3 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 oeuvre 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 supranationale d'une Commission ou de son évolution.

## 2.3 Les difficultés politiques

### 2.3.1 quelle attitude face aux Etats 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.

### 2.3.2 l'exigence de sécurité des Etats 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 Etats ont vécu pour la plupart sous la " protection " de 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 aux côtés d'une Alliance atlantique bien présente. Cette question divise les Etats 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'entraîner l'enthousiasme des pays candidats en les faisant hésiter sur l'opportunité de rejoindre une Europe non-garante de sécurité.

### 2.3.3 quelle suite pour les Etats exclus de la liste des candidats ?

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 Etats 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 Etats candidats, nous ne construisons pas

ensemble une politique régionale sérieuse, si nous oublions l'Ukraine, alors nos autres constructions demeureront virtuelles ".

Exclure définitivement ces Etats 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 Etats 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.

## Troisième partie

### **Vers des restructurations incontournables.**

Il paraît difficile que L'Union européenne puisse fonctionner à 27 comme elle fonctionnait à 15 actuellement. L'élargissement programmé va inévitablement transformer son l'organisation. La commission réfléchit aux évolutions et a présenté en juin 1997 un rapport baptisé Agenda 2000 "pour une Union plus forte et plus large ".

Cet Agenda 2000 s'ordonne autour de trois axes : le premier concerne l'intégration économique et géographique des pays d'Europe centrale et orientale. Les deux autres y sont directement liés : il faut adapter les politiques communes à une Europe élargie et par conséquent, il faut réformer le financement de l'Union en définissant d'abord un cadre budgétaire précis jusqu'à l'échéance première 2006.

Ces axes principaux autour desquels les évolutions de l'Union européenne devront s'établir risquent de faire émerger des tensions entre les pays membres voire des risques de rejets des pays candidats pendant que les reformes de la PAC et des institutions ne pourront pas être écartées.

#### 3.1 Des tensions importantes entre les membres

Le mode de financement actuellement en vigueur a toujours été une source de différends entre les Etats membres (l'Allemagne, premier contributeur a ainsi souvent essayé de revenir sur les répartitions financières). Le mode de financement de l'Union est un sujet sensible opposant parfois certains Etats à d'autres : les divergences portent essentiellement sur la "contribution nette" c'est à- dire sur la différence entre les sommes qu'ils versent au budget communautaire et celles qu'ils en retirent par le biais principalement de la politique agricole commune et des fonds structurels.

L'Allemagne qui fournit à elle seule 28,2 % des ressources communautaires (son produit intérieur brut représente 26 % du total ) mais n'en retire finalement que 12,8 %. Dans ses conditions, elle entend bien, tout comme d'autres pays dans une situation analogue, les Pays-bas, l'Autriche et la Suède, réduire sa contribution. Face à une situation économique plus défavorable, les pays les plus pauvres refusent une baisse du montant global des ressources dont ils seraient évidemment les premières victimes.

Les Etats de l'Union européenne sont encore dans une phase de construction. La mise en place de l'euro dans douze pays est, dans le principe achevée, mais cette monnaie ne fait pas encore l'unanimité en Europe (la Grande Bretagne n'y a pas adhéré). Un autre pilier de la construction, la Politique Etrangère de Sécurité Commune (PESD) présente des contours flous et, face à une certaine concurrence avec l'OTAN, ne révèle pas une position commune de l'Union, la crise iraquienne en étant la meilleure illustration.

Les dilemmes des précédents élargissements ne sont toujours pas enterrés, bien au contraire, ils devraient de nouveau se poser mais cette fois de façon beaucoup plus aiguë, car si l'union associait à terme 27 Etats, cela équivaldrait à gérer 485 millions d'habitants sur 4,3 millions de km<sup>2</sup>.

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

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

Conscients de ces multiples enjeux les Etats membres ont ouvert le 15 février 2000 la conférence intergouvernementale (CIG) chargée de la négociation de la nouvelle réforme institutionnelle pour tenter d'élaborer des réponses. Au sommet de Nice, les chefs d'Etats et de gouvernement des quinze réunis sous présidence française devaient arrêter les aménagements indispensables pour éviter la paralysie des mécanismes institutionnels qui pourrait résulter de l'élargissement. Malgré un devoir d'obligation de résultat, les gouvernements ont buté sur deux questions particulièrement ardues : quel contenu (les exécutifs nationaux ne l'imaginant pas forcément limitée) et quelle méthode pour la réforme ?

Après l'échec initial du Conseil européen d'Amsterdam et un deuxième échec à Nice, les gouvernements ont largement perdu leur crédibilité et ils ont préféré s'orienter vers la solution plus acceptable et moins risquée en cas de nouvel échec d'une convention (contre laquelle les gouvernements s'étaient pourtant opposés jusqu'à l'automne 2001) ;

La question des évolutions se pose maintenant principalement entre deux visions divergentes dans leur contenu :

- L'Union européenne fédération de nations.
- L'Union européenne Etat nation.

### 3.2 Des inquiétudes légitimes et un risque de rejet

Pour les candidats, l'adhésion, a été synonyme de sacrifices énormes, encadrés par une UE qui doit de plus rester extrêmement vigilante à ce que des échecs ou des refus d'adhésion ne réveillent pas les courants nationalistes toujours sous-jacents.

Cet élargissement amène directement l'Union européenne à repenser son mode de fonctionnement pour s'adapter, elle aussi, comme les PECO, et se préparer à l'élargissement. Il suffit pour s'en convaincre de constater que les exigences libérales renvoient inévitablement au débat social et politique. A l'Ouest, les craintes et les

réticences sont multiples (dumping social, délocalisation, concurrence accrue), tandis qu'à l'Est, les sociétés ont un sentiment d'exclusion.

L'attitude de méfiance des pays membres envers les pays candidats est clairement ressentie : les Etats candidats "ont été mis en position d'infériorité et de périphérie" note Marcin Frybes. " ils n'ont pas eu à débattre de la future Europe. Ils doivent d'abord s'adapter, respecter les normes, intégrer l'acquis communautaire et s'efforcer de réussir leur examen de passage. Ils doivent continuellement prouver leur aptitude à faire partie de l'Union européenne. Du coup, ils souffrent de ne pas être considérés comme des pays dotés d'une certaine personnalité, capables d'apporter quelque chose au débat européen."

Il serait naïf de la part des membres de se reposer uniquement sur le "modèle social européen" que chacun sait en crise. Cet affichage ne comblera pas les déficits de discussion et ne dissipera pas les craintes qui commencent à s'installer profondément. En effet, les dernières résistances à l'intégration observées en Europe centrale, commencent à s'affirmer sur la base des courants politiques conservateurs et nationalistes qui gagnent en audience en axant leur discours sur des conceptions politiques social-populistes et non plus ethno-centristes.

Au moment les travaux de la convention sur l'avenir de l'Europe, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, vont voir le jour, les interrogations, loin de se réduire, se multiplient même si cette convention a pour ambition de proposer les évolutions des instances européennes et des partages de compétences dans le cadre d'une union à 27. Et ce, d'autant plus que l'adaptation des Etats devant prendre part au premier élargissement à l'horizon 2004 se révèle être bien laborieuse.

Si des dossiers assez simples en apparence ont pu être examinés (télécommunications ou l'audiovisuel), les dossiers de fond n'ont cependant pas encore été abordés: la restructuration des industries lourdes (la Hongrie a déjà sollicité une dérogation à l'acquis en matière de charbon et d'acier) et les agricultures nationales feront sans aucun doute l'objet de discussions difficiles.

Il est peu probable que l'Europe sera 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.

### 3.3 Réformer les institutions de l'Union

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

Ainsi, il semble impératif de réformer les institutions, notamment pour pouvoir trouver un équilibre politique et institutionnel entre grands Etats et petits, riches et pauvres, est et sud. Les "petits" pourraient être sur-représentés si les institutions en vigueur ne sont pas modifiées. Avec plus de 25 membres, la question du vote à l'unanimité ne peut être écartée plus longtemps. Pour éviter la panne dans une Europe élargie, la part des décisions régies par la procédure de l'unanimité doit être fortement réduite au sein du Conseil. Or, cette procédure demeure la règle pour la plupart des sujets à caractère stratégique. Ne faut-il pas lui préférer le vote à la majorité qualifiée pour éviter les blocages institutionnels, comme le préconisent la France, la Belgique et l'Italie qui font de la réforme des mécanismes de décision un préalable à tout élargissement ? Combien faut-il de commissaires européens ? Un par membre ? La communauté convient que c'est trop et n'est pas représentatif des écarts (entre autre de population et de richesse économique) entre membres. Moins de un par membre ? Les pays concernés n'accepteraient pas de n'avoir aucune représentation. Combien va-t-il y avoir de députés européens ?

Toutes ces questions restent pour l'instant en suspens sans qu'une réponse soit apportée alors que les pays membres savent pertinemment que ces questions sont fondamentales pour la bonne réussite de l'élargissement. Le traité d'Amsterdam, de même que la conférence intergouvernementale qui l'a suivi, ont échoué à faire adopter de tels aménagements (baisse du nombre de commissaires, adoption de décisions à la majorité qualifiée, prise en compte de la démographie).

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

Ces adhésions vont déplacer le centre de gravité géographique de l'Union européenne vers l'est et contraindront inévitablement les membres à une refonte de ses règles de décision et de fonctionnement. Cela reste un défi que l'actuelle Union européenne n'a pas encore véritablement relevé.

L'élargissement, c'est 100 millions d'habitants en plus, un revenu moyen par personne équivalent à 32% de la moyenne communautaire et des retards énormes dans presque tous les secteurs.

Une vision plus politique justifie pleinement l'élargissement, mais d'un point de vue pratique, il complique la méthodologie de l'adhésion de ces pays à l'Union européenne (système de vagues d'adhésion, nombreuses concessions, critères de Copenhague).

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

L'agriculture tient une place centrale dans l'économie dans la majorité des pays candidats à l'adhésion. Les six pays devant intégrer l'Europe en 2003 ont une superficie agricole ne représentant pas moins de 38 % de celle de la communauté. Autre facteur important à prendre en compte, la population agricole (8,7 millions) est supérieure à celle de l'ensemble des quinze. Cependant, la valeur de leur production agricole représente à peine 10% de celle de l'Union européenne. La productivité, l'état des techniques, le

revenu des ménages agricoles est sans commune mesure avec celui rencontré dans les quinze états actuellement membres. Dans ces conditions, il semble évident que l'élargissement à l'Est devra entraîner une réforme radicale de la Politique Agricole Commune (PAC).

La politique agricole commune fixe actuellement les prix des produits, les seuils de production et les niveaux d'aide dont bénéficient les agriculteurs. Le consensus est aujourd'hui fragile (l'Allemagne remet régulièrement en cause les accords) alors que le niveau de développement peu être considéré comme équilibré. L'admission des Etats de nécessite une réforme substantielle, due aux disparités économiques entre les pays.

En effet, en conservant le système actuel les pays membres, qui ne représentent que 20% de la population agricole de l'Union, bénéficient de 10% des crédits engagés alors que la population active agricole des pays candidats représente 50% de celle de l'Union actuelle mais devra se contenter de 7% des crédits agricoles. Les Etats membres actuels accepteront-ils de limiter les versements dont ils bénéficient au profit de l'augmentation des dotations des Etats candidats ? .

La commission a proposé une nouvelle baisse des prix des produits agricoles pour remédier à cette situation. En même temps, le problème du financement de la PAC se précise depuis plusieurs années et il ne pourra être réglé sans réformes importantes, à moins qu'une forte croissance puisse financer la hausse du budget de la PAC. Or force est de constater que la période de croissance 1997-2001 est révolue et que les prévisions sont désormais à la baisse. L'Europe n'a malheureusement pas profité de cette période pour réformer le système.

En même temps, la réforme des fonds structurels et de la politique régionale paraissent indispensables. Ces fonds ont vocation à atténuer les écarts de développement entre les régions européennes et à corriger les déséquilibres que pourrait entraîner le développement du marché unique. Une grande interrogation, pesant d'ailleurs sur l'élargissement, est de savoir si les futurs membres ont vocation à constituer principalement et durablement une zone de production à faible coût et de réexportation vers l'Europe occidentale. Dans certains secteurs en effet, cette question est particulièrement sensible. Dans les secteurs secondaires à fort contenu en main-d'œuvre

peu qualifiée (textile, production minière), l'écart de coût salarial est déjà démesuré atteignant un rapport d'environ un à quatre avec les pays les moins développés des quinze (Grèce, Portugal, Irlande). Naturellement, l'emploi risque d'être menacé dans ces pays déjà durement touchés par le chômage. En outre, il ne faut pas écarter la possibilité d'une véritable politique de dumping social ayant pour conséquences des délocalisations industrielles vers les nouveaux Etats membres.

Il est difficile d'établir une vision à long terme de ce que deviendront les échanges avec ces pays. En effet, certains pays détiennent des capacités de productions nécessitant un fort investissement en capitaux et disposaient déjà d'une spécialisation à l'intérieur du COMECON (chimie de base, travail des métaux) Il est également probable qu'avec le rattrapage, les spécialisations évolueront et que les échanges inter- branches évolueront au profit des échanges extra- branches.

La Commission européenne propose donc le maintien du fond de cohésion qui concerne les Etats membres dont le Produit National Brut (PNB) par habitant est inférieur à 90% de la moyenne communautaire (Espagne, Irlande, Grèce, Portugal aujourd'hui). Mais il lui est impossible d'exclure du fond de cohésion certains Etats pourtant bénéficiaires afin de les remplacer par de nouveaux arrivants moins bien lotis.

L'élargissement amène en conséquence l'Union européenne à relever de grands défis. Elle risque probablement d'être rapidement obligée d'augmenter son budget, malgré les réticences ténues des Etats bailleurs, sinon elle rencontrera des problèmes insurmontables.

## Conclusion

Qui aurait pu imaginer en 1957 que l'Europe instituée par le Traité de Rome connaîtrait une telle extension? Les élargissements précédents ont connu des difficultés mais elles ont pu être résolues par la volonté des Etats à construire une Europe plus forte tout en renforçant sa cohésion géopolitique à l'heure de l'affrontement est-ouest de la période de guerre froide.

L'élargissement en cours de réalisation constitue pourtant un nouveau choc pour les membres actuels.

Tout d'abord, l'élargissement constitue un choc géographique. La cohésion entre Europe géographique et Union européenne sera retrouvée, effaçant près de cinquante années de séparation.

Le second choc est d'ordre politique. L'élargissement consacrera le rapprochement entre l'Europe à tradition démocratique de l'ouest et l'Europe de l'après seconde Guerre mondiale, contrôlée par l'ex Union Soviétique. C'est bien un choc culturel qui attend dans ces conditions les membres.

Un troisième choc concerne l'économie. Aspect fondamental de la construction de l'Union européenne, les intérêts économiques des actuels membres risquent d'être mis à mal. L'ouverture du marché à l'est va connaître sans aucun doute offrir de nouvelles perspectives, mais l'attractivité des coûts de production présente un danger pour les membres actuels.

Enfin, les institutions européennes devront s'adapter avec l'intégration de nouveaux pays. En effet, l'Union européenne n'a pas vocation à se replier sur elle-même et doit donc évoluer dans un cadre mondial. De plus, les modes de décision vont atteindre rapidement leur limite du fait d'un nombre d'intervenants plus élevés. Ces contraintes rendent incontournables une évolution en profondeur des institutions.

Les pays aujourd'hui membres de l'Union européenne tenteront de maîtriser l'élargissement en veillant à préserver l'Union telle qu'elle est actuellement, donc en cherchant à intégrer les candidats avec le moins de changements possible. Au contraire,

les pays candidats essaient de rentrer en acceptant les critères fixés mais tenteront de faire évoluer l'Union à leur profit.

Ces deux stratégies interfèrent et constituent également un choc continu entre digestion et transformation.

## Bibliographie

Moreau Defarges Philippe- Les institutions européennes, Arman Colin, 6<sup>ième</sup> édition

Deloire Philippe : Vers l'Europe des 30, le processus d'élargissement de l'Union européenne. Galino.

Agenda 2000 : Renforcement et élargissement de l'Union européenne.

Rapport du Sénat n°295, session ordinaire 2001-2002 : L'élargissement de l'Union européenne : état des lieux.

Olivi Bruno : Histoire difficile de la communauté européenne, Gallimard 1998.

Colloque : L'avenir des intérêts nationaux, cahiers de mars n°169, 2001.

Masclet Jean-Claude : L'union politique de l'Europe, PUF 2001.

Doutriaux Yves, Lequesne Christian : les institutions européennes, collection « Réflexe Europe ».

Boulangier Philippe : La construction européenne est-elle à bout de souffle ?, Défense nationale 8/9-2001.

Magnuszewski Pierre : S'élargir pour s'affaiblir ? Non merci. Défense nationale 12-2001.

Missiroli Antonio : Elargissement de l'Union européenne après le 11 septembre. Cahiers de Chaillot n°53.

Boillot Jean-Joseph : l'Union européenne, un défi économique pour tous, la Documentation française.

Chaumont Jacques : La France et le défi de l'élargissement de l'Union européenne. Sénat 2001)

L'Europe en perspective, sur la confédération européenne et l'élargissement, Les Cahiers français, n°298.

L'Europe à 25 : les enjeux économiques et sociaux de l'élargissement . Alternatives économiques n°209 décembre 2002.

L'élargissement de l'Union européenne : des gains à escompter à l'Est comme à l'Ouest. Commissariat général au plan. La Documentation française 2000)

Site internet <http://www.diploweb.com>

Site internet <http://www.europa.eu>.