

"Enjeux et risques d'une Union européenne élargie" dans Le Monde diplomatique (Février 1999)

Légende: En février 1999, le mensuel français Le Monde diplomatique analyse les enjeux et les risques de l'élargissement de l'Union européenne à vingt-cinq pour les dix nouveaux adhérents comme pour les Quinze.

Source: Le Monde diplomatique. Février 1999, n° 539. Paris. "Enjeux et risques d'une Union européenne élargie", auteur:Potel, Jean-Yves , p. 8-9.

Copyright: (c) Le Monde diplomatique

URL:

http://www.cvce.eu/obj/enjeux_et_risques_d_une_union_europeenne_elargie_dans_le_monde_diplomatique_fevrier_1999-fr-fa62a648-a62f-404d-bd70-8689b18b1d00.html

Date de dernière mise à jour: 02/12/2013

Enjeux et risques d'une Union européenne élargie

JEAN YVES POTEL*

POUR répondre à la légitime ambition des pays d'Europe centrale et orientale de retrouver leur place historique au sein du Vieux Continent, et faute d'avoir su imaginer une forme d'architecture européenne autre que l'élargissement indéfini de l'Union, les dirigeants des Quinze et la Commission ne leur laissent d'autre choix que le carcan de l'"acquis communautaire". Ils imposent ainsi un surcroît de sacrifices à des peuples déjà soumis depuis près de dix ans à de douloureuses "réformes" et leur font payer leur liberté retrouvée au prix du libéralisme.

Le débat public sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays candidats d'Europe centrale et orientale (ainsi qu'à Chypre) semble se réduire, depuis 1989, à deux questions: quand et à quel prix? Après le conseil européen de Copenhague de juin 1993, qui en engagea concrètement la perspective, le discours des Douze, puis des Quinze s'est unifié sur son principe - qui fait l'unanimité - sans pour autant estomper les désaccords apparents sur son "rythme".

En vérité, ce débat fonctionne comme un jeu d'ombres sur un écran: les gouvernements des Etats candidats exigent légitimement un calendrier - non sans interpréter abusivement les divergences entre pays déjà membres -, tandis que les questions de fond sont à peine abordées. Chacun maintient la controverse dans le symbolique. Les responsables politiques des Quinze restent, pour une bonne part, timorés, car ils doivent tenir compte de certaines oppositions nationales persistantes aux derniers approfondissements (Maastricht, Amsterdam). Ceux des Etats candidats grognent, parce qu'ils auraient besoin d'une perspective claire pour légitimer les sacrifices demandés à leurs électeurs, au sein desquels, malgré une baisse de popularité, l'Europe fait toujours figure d'avenir radieux.

Le même jeu d'ombres obscurcit la question des coûts. De sérieux différends opposent actuellement certains Etats à d'autres, non sur l'élargissement mais sur le mode de financement de l'Union. Ils portent notamment 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⁽¹⁾.

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

Ces divergences, n'ayant pu être surmontées au conseil européen de Vienne en décembre dernier, devraient impérativement l'être avant la fin de la présidence allemande, le 30 juin 1999. L'option qui prévaudra aura de fortes répercussions sur l'élargissement. Les propositions de la Commission, énoncées dans le document Agenda 2000, maintiennent les niveaux de contribution, tablent sur la poursuite de la croissance du PIB européen de 2000 à 2006 et dégagent ainsi les moyens nécessaires. Qu'en serait-il si le budget communautaire était réduit?

Derrière ces marchandages de dates et de coût, c'est aussi le projet européen lui-même qui est en discussion et, partant, la place que doivent y occuper ces nations. Le géographe Michel Foucher, aujourd'hui conseiller de M. Hubert Védrine, ministre français des affaires étrangères, met en garde contre "*l'illusion cartographique*" et plaide, dans un essai convaincant⁽²⁾, en faveur d'une "*approche inclusive*", c'est-à-dire pour leur adhésion consciente à un projet commun. De ce point de vue, la méthode adoptée par le conseil européen de Copenhague de 1983 était légitime. Elle subordonnait tout élargissement à de nouveaux membres au respect de trois types de critères: l'existence d'institutions démocratiques stables, d'une économie de marché viable et de la capacité à assumer les obligations de l'Union - ce que l'on appelle l'"acquis communautaire".

L'année suivante, au conseil européen d'Essen, fut définie une stratégie dite de pré-adhésion, financée, via le programme communautaire Phare, par une aide d'environ 1 milliard d'euros par an pour les dix pays candidats⁽³⁾. Chacun d'entre eux présenta, en 1995, un Livre blanc faisant le point sur sa "préparation à l'intégration au marché unique de l'Union", et, en juillet 1997, la Commission publia ses avis sur leur situation respective.

En décembre 1997, le conseil européen de Luxembourg adoptait une double démarche: outre Chypre, les cinq candidats "les plus avancés" - Pologne, République tchèque, Hongrie, Estonie, Slovénie - pourraient commencer à négocier avec la Commission leur adhésion à une date indéterminée, mais proche; les dix candidats, dont les cinq de la première vague, bénéficieraient ensemble, et dès 1998, d'une stratégie de pré-adhésion "renforcée". En clair, 1,5 milliard d'euros par an jusqu'en l'an 2000, puis 3 milliards par an jusqu'en 2006 seraient mis à leur disposition pour se préparer à l'entrée dans l'Union: mise à niveau des économies et des administrations, infrastructures, environnement, etc. La négociation proprement dite avec les Cinq débuta officiellement le 31 mars 1998.

Lorsque les Hongrois ou les Polonais disent: "*Nous ne sommes pas à la porte en tant que tierces personnes ou éléments extérieurs, mais en tant qu'Européens depuis mille ans*", ce n'est pas une clause de style, mais une profonde conviction, enracinée dans les consciences nationales de toute l'Europe centrale. Aucun projet européen d'espace politique et économique, de pôle de sécurité et de puissance dans le monde n'est désormais concevable sans l'intégration à terme de cette Europe-là: la motivation principale des nouveaux candidats est politique et stratégique, avant d'être économique.

Définir les limites, même provisoires, de l'Europe n'est cependant pas aisé. En traçant, par exemple, une frontière épaisse - celle de l'Union européenne - entre la République tchèque et la Slovaquie, ou entre la Hongrie et la Roumanie, les décisions du conseil de Luxembourg suscitent des inquiétudes et choquent les sentiments nationaux. Ainsi, le nouveau gouvernement tchèque de M. Milos Zeman a multiplié les signes en faveur de l'entrée de la Slovaquie au sein de la première vague. Immédiatement après la formation de son équipe, à l'été 1998, le premier ministre s'est rendu à Bratislava et a pris des positions dans ce sens à Bruxelles. Pour M. Petr Janyska, directeur d'Europe au ministère tchèque des affaires étrangères, "*c'est une question sensible. Il nous sera très difficile d'annuler l'union douanière existant actuellement avec la Slovaquie, ou bien de leur imposer les critères des accords de Schengen pour la circulation des personnes*".

Même interrogation à Budapest: "*Tout ce qui pourrait nous séparer, insiste M. Laszlo Molnar, secrétaire d'Etat hongrois aux affaires étrangères, est contre nos intérêts. Nos histoires sont trop étroitement liées.*" Il pense, évidemment, aux liens avec les populations magyares vivant en Slovaquie ou en Roumanie. Mais pas seulement. A Bucarest, d'ailleurs, à l'initiative roumaine, une réunion des pays candidats s'est tenue en novembre 1998. Elle a conclu à la formation d'un "*club informel permanent des candidats, sans distinction entre la première et la seconde vague*", selon M. Anton Niculescu, secrétaire d'Etat roumain à l'intégration européenne.

Ainsi, en moins d'une année, le choix d'une première vague de cinq a plutôt renforcé les solidarités parmi les Dix. Chaque pays de la deuxième vague est maintenant parrainé par un ou deux candidats déjà retenus - l'Estonie soutient la Lettonie, la Pologne la Lituanie, etc. - et les regroupements régionaux sont réactivés. La Communauté des Etats de la mer Baltique prend de plus en plus d'importance aux yeux des autorités polonaises comme cadre de coopération avec les Scandinaves, mais aussi avec les Baltes et les autorités russes de Kaliningrad ou de Saint Pétersbourg; au dire des nouveaux responsables tchèques, le triangle de Visegrad, fondé après 1989 entre la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie, et bloqué à la suite de la séparation entre Prague et Bratislava, devrait reprendre toute sa signification.

Cette approche géopolitique situe également l'enjeu de l'élargissement pour la sécurité et les équilibres européens. A l'Ouest d'abord, où une partie de l'opinion craint le renforcement de la puissance allemande. Mais, là encore, il faut se méfier de l'illusion cartographique: l'économie, les échanges et les alliances de l'Allemagne sont - et demeureront - principalement tournés vers l'Ouest, et les raisons qui incitent les investisseurs allemands à se déplacer à l'Est ne sont en rien comparables à celles qui ont prévalu avant 1945,

lorsque dominaient les barrières douanières⁽⁴⁾.

Cet ancrage occidental peut être renforcé par la contribution des pays candidats à la sécurité sur le flanc est du continent: plusieurs d'entre eux, *"du fait de leur position et de leurs intérêts nationaux"*, deviendraient à leur tour, note Michel Foucher, *"des producteurs de sécurité et serviront de relais aux transferts de modernité"*. L'auteur cite le cas de la Pologne, qui *"a développé une véritable politique orientale en direction des pays voisins: la Lituanie, la Biélorussie et surtout l'Ukraine, et, au-delà, la Russie voisine par Kaliningrad⁽⁵⁾"*. Appréciation confirmée, du côté polonais, par M. Henryk Szlajfer, directeur stratégique au ministère des affaires étrangères: *"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."*

C'est à partir de cette vision géopolitique qu'il convient de mettre en perspective les trois grands dossiers techniques de l'élargissement et de sa négociation: l'acquis communautaire, les restructurations économiques et les mécanismes de décision au sein de l'Union. On entend par acquis communautaire l'ensemble des traités, dispositions, règlements et directives adoptés en quarante ans de construction européenne. Chaque nouveau membre devra, au même titre que les plus anciens, appliquer, entre autres, les dispositions du marché unique, des traités de Maastricht ou d'Amsterdam. Les dérogations seront très limitées et temporaires.

Piège pour les plus démunis

LA Commission a classé ces milliers de pages de dispositions en trente et un chapitres, démarche qui a l'avantage de mettre en évidence, dans le détail, certaines réformes indispensables. Il n'est pas rare que, même dans les pays les plus "avancés", des féodalités d'intérêts ou des procédures non démocratiques, héritées de l'ancien régime, se maintiennent. Sans oublier la déréglementation "naturelle", liée à l'effondrement de l'ancienne administration, et qui fait le bonheur des entrepreneurs aux dents longues. On peut citer, à titre d'exemple, les circuits financiers et leur contrôle, le droit du travail et la protection sociale, l'organisation des marchés agricoles et les règles phytosanitaires, les normes environnementales, la protection des consommateurs, la politique régionale ou l'organisation de la justice.

En cela, les "partenariats pour l'adhésion", négociés avec la Commission, peuvent être des instruments efficaces pour la consolidation démocratique des Etats concernés. Mais ils peuvent aussi servir d'autres visées. De ce point de vue, la Commission, si attentive à la libéralisation des marchés (restructurations, concurrence, aides de l'Etat, certification et normalisation...), serait bien avisée de s'inquiéter davantage du non respect du droit du travail et du dumping social pratiqués par les entreprises.

Plus généralement, la part inquiétante des revenus "informels" dans les ressources des populations souligne l'écart considérable existant entre la norme ou la règle et la pratique: en Europe centrale, cette part "informelle" représente encore entre 40 % et 50 % des revenus⁽⁶⁾. Enfin, et surtout, cet acquis communautaire dérègle autant, sinon plus, qu'il n'impose des normes. C'est le cas tout particulièrement des règles de concurrence qui limitent, par exemple, les subventions publiques aux entreprises ou exigent la libéralisation complète de secteurs jugés sensibles ou stratégiques (télécommunications, énergie, banques, etc.). Le transfert de l'acquis devient, alors, un instrument redoutable d'ouverture des économies centre-européennes aux capitaux étrangers, pour lesquels, on s'en doute, le développement local ne constitue aucunement une priorité.

On comprend ainsi mieux les réticences des Etats candidats. Certes les responsables des négociations ne cessent d'afficher leur volonté d'accepter l'acquis dans sa totalité, mais l'approche des dossiers concrets les rend plus circonspects. Ainsi, la Pologne et la Hongrie ont demandé des dérogations pour les télécommunications, notamment contre la libéralisation complète des réseaux publics de téléphonie vocale (Hongrie). Inversement, la directive Télévision sans frontières, qui impose des quotas de programmes nationaux et européens, est contestée par la Slovaquie et par la République tchèque, qui demandent des périodes transitoires (du fait des accords déjà conclus avec les *majors* américaines). Et les gros dossiers n'ont

pas encore été abordés: la restructuration des industries lourdes (la Hongrie a déjà sollicité une dérogation à l'acquis en matière de charbon et d'acier) et les agricultures nationales feront sans aucun doute l'objet de discussions difficiles. Il est peu probable que l'Europe soit un argument suffisant pour faire accepter aux opinions des "réformes" jusqu'ici refusées. Et il serait pour le moins irresponsable d'espérer imposer des restructurations sans mesures d'accompagnement, sans négociation ni débat public, simplement par le biais d'alignements réglementaires.

Les exigences libérales de l'acquis renvoient donc au débat social et politique dont ce grand élargissement ne pourra faire l'économie, de part et d'autre. A l'Ouest, les craintes et les réticences sont multiples - dumping social, délocalisation, concurrence accrue... -, tandis qu'à l'Est les sociétés se sentent exclues. Les Etats candidats *"ont été mis d'entrée 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 des normes, intégrer l'acquis communautaire et s'efforcer de réussir leur examen de passage. Ils doivent continuellement "prouver" leurs aptitudes 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 aux débats européens⁽⁷⁾".*

Dans le discours public, la référence rituelle au "modèle social européen" ne comblera pas ces déficits de discussion et ne dissipera pas les craintes. D'autant que chacun sait ce modèle en crise. D'ailleurs, les résistances à l'intégration commencent à s'affirmer sur cette base en Europe centrale. Des courants politiques conservateurs et nationalistes gagnent en audience, non plus sur des conceptions politiques principalement ethnocentriques, mais social-populistes. Si, dans les mois et les années à venir, les citoyens, les acteurs politiques et sociaux ne sont pas davantage associés au débat européen, ces courants risquent de fournir un prêt-à-porter idéologique aux mouvements souverainistes radicaux⁽⁸⁾.

L'enjeu est de taille dans des pays qui viennent à peine de recouvrer leur indépendance nationale, et alors que, après la signature du traité d'Amsterdam, la réforme des mécanismes de décision au sein de l'Union semble bloquée. Chacun convient, en effet, que, pour éviter la panne dans une Europe élargie, la part des décisions régies par la procédure de l'unanimité doit être fortement réduite au sein du Conseil. Or cette procédure demeure la règle pour la plupart des matières à caractère stratégique.

Aussi la France, la Belgique et l'Italie font-elles de la réforme des mécanismes de décision un préalable à tout élargissement. M. Pierre Moscovici, ministre chargé des affaires européennes, le rappelle à chaque occasion. Les pays candidats, particulièrement la Pologne, y voient, à tort, un prétexte pour retarder l'échéance, et demandent à être associés à la discussion technique. Il y a sans doute, là encore, un faux procès.

C'est, en dernière instance, du projet européen lui-même qu'il faut partir pour envisager les solutions à ces dossiers techniques délicats. Des dérogations seront indispensables pour protéger des activités nationales, tout en préservant la cohésion de l'ensemble. Ce ne sera pas la première fois. Les périodes de transition devront être adaptées à l'approfondissement de l'intégration, en respectant les rythmes des développements nationaux. Actuellement, les écarts sont énormes. En ce sens, même s'il est inspiré par des considérations budgétaires, le plafonnement des transferts reçus de l'Union à 2 % des produits intérieurs bruts (PIB) nationaux permet de respecter les souverainetés nationales et l'équilibre entre les Etats.

"Il faut aller vite", disent les candidats. Certainement, mais pas à n'importe quelles conditions. En étendant son territoire - c'est l'élargissement le plus vaste depuis le traité de Rome -, l'Europe doit en même temps conserver sa cohésion. Elle peut se renforcer, s'affirmer comme un pôle ouvert de prospérité - malgré ses dix-huit millions de chômeurs officiels et ses quelque cinquante millions de pauvres -, mais elle risque aussi de se transformer en une forteresse impénétrable de l'extérieur, et en un piège pour les plus démunis à l'intérieur. L'absence actuelle de débat le fait craindre à ceux qui sont encore dehors. Un politologue bulgare, M. Antony Todorov, a cette impression, *"peut-être mal fondée, mais qui ne cesse de [le] hanter, qu'on vous tient pour un nouveau barbare de l'Est, qui tente de pénétrer les fortifications de l'Empire occidental⁽⁹⁾".*

Il dépendra également des résultats des négociations que les politiques ultralibérales conduites cette dernière décennie soient ou non infléchies par l'adoption de l'acquis. Chaque candidat doit pouvoir intégrer l'Union

en sauvegardant et en développant son potentiel économique et culturel national. Dans le cas inverse, déjà expérimenté par les cinq Länder est-allemands, naîtrait une Europe en peau de léopard, avec des pays ou des régions riches et des zones déshéritées, exploitées et contrôlées par les premières, et où se concentreraient la misère et le sous-développement. Une telle division de l'espace communautaire et l'accroissement des inégalités mettraient sérieusement en péril l'entreprise d'ensemble.

*Enseignant à l'institut d'études européennes, université Paris-VIII, auteur de *Les Cent Portes de l'Europe centrale et orientale*, Editions de l'Atelier, Paris, 1998.

- (1) Lire Jacques Berthelot, "Imposer le droit des peuples à se nourrir eux mêmes", *Le Monde diplomatique* de novembre 1998.
- (2) Michel Foucher, *La République européenne*, Belin, Paris, 1998.
- (3) *Agenda 2000*, bulletin de l'UE, supplément 5/97. Les candidats sont les Etats suivants: Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie. Chypre, avec laquelle les négociations ont commencé, se trouve dans une situation particulière en raison de la partition qui l'affecte et ne bénéficie pas des programmes d'aide tels le programme Phare.
- (4) Lire François Bafoïl, "Les investissements directs allemands en Europe centrale et orientale. Les limites d'un engagement", *Allemagne d'aujourd'hui*, no 143, janvier-mars 1998; également, Stephan Martens, *La Politique à l'Est de la RFA depuis 1945*, PUF, Paris, 1998.
- (5) Michel Foucher, op. cit.
- (6) En 1998, les ressources formelles des ménages sont estimées à 63 % en Slovaquie, 58 % en République tchèque, 53 % en Slovaquie, 52 % en Pologne, 49 % en Hongrie, 16 % en Roumanie, 17 % en Bulgarie. Enquête de l'Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, *Political Change and Welfare Development in Central and Eastern Europe (Mass Public Opinion, 1991-1998)*, Vienne, juillet 1998.
- (7) Marcin Frybes (sous la direction de), *Une nouvelle Europe centrale*, La Découverte, Paris, 1998.
- (8) Lire Jean Yves Potel, "Les recompositions politiques", in *Une nouvelle Europe centrale*, op. cit.
- (9) Antony Todorov, "Une forteresse imprenable", *Diagonales Est-Ouest*, no 56, décembre 1998.