

"L'Europe à seize: un succès ambigu" dans Revue du Marché commun et de l'Union européenne (Mai 1994)

Légende: En mai 1994, le mensuel Revue du Marché commun et de l'Union européenne analyse le résultat des négociations d'adhésion de l'Autriche, de la Norvège, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne.

Source: Revue du Marché commun et de l'Union européenne. dir. de publ. Epstein, Geneviève ; Réd. Chef Vignes, Daniel. Mai 1994, n° 378. Paris: Les Éditions Techniques et Économiques. "L'Europe à seize: un succès ambigu", auteur:Goybet, Catherine , p. 289-292.

Copyright: (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

URL:

http://www.cvce.eu/obj/l_europe_a_seize_un_succes_ambigu_dans_revue_du_marche_commun_et_de_l_union_europeenne_mai_1994-fr-65a03cd5-74a0-44d2-8d4e-39ea18bfe037.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

L'Europe à seize : un succès ambigu

PAR CATHERINE GOYBET

Mission accomplie : le quatrième élargissement de l'Union européenne a été conclu début mars, d'abord avec l'Autriche, la Finlande et la Suède le 1^{er} mars, puis avec la Norvège le 16 mars. Si les référendums organisés dans les quatre pays d'ici fin novembre sont positifs, l'Union s'étendra à partir du 1^{er} janvier 1995 de la pointe du Péloponèse au cercle polaire !

Les négociations auront duré un an, ce qui est relativement peu comparé aux sept années de tractations entre l'Union et les deux pays ibériques avant leur adhésion en 1986. Elles ont abouti dans des conditions satisfaisantes, c'est-à-dire qu'aucun pays n'a obtenu de dérogations du type de l'« opting out » monétaire et social accordé aux Britanniques dans le traité de Maastricht. L'Europe n'en ressort pas affaiblie et la porte est ouverte pour préparer les échéances prochaines : les adhésions des pays d'Europe centrale et orientale qui sont le véritable objectif des Douze.

Mais elles ont aussi été l'occasion d'une bataille de tranchées entre les pays membres à propos des institutions de l'Union. Le compromis final est ambigu à l'image des gouvernements européens qui ne veulent pas prendre position sur l'avenir de l'Europe.

Ceci n'empêche pas André Lamassoure de se réjouir de l'arrivée de « ces quatre vieilles démocraties dans le club européen ». Le ministre délégué aux Affaires européennes croit « à la sincérité de leur engagement européen. Même chez ceux qui avaient une tradition de neutralité pendant la guerre froide, il y a une vraie volonté de participer à une politique étrangère et de sécurité commune » et de citer le « rôle de la diplomatie autrichienne du temps de la guerre froide et celui de la Norvège dans le processus de paix au Proche Orient sans oublier l'engagement des Norvégiens, des Suédois et des Finlandais dans la Forpronu en ex-Yougoslavie ». (Cf. *Ouest France* le 2 mars 1993).

Propos confirmé par Mme Gro Bruntland devant le Parlement européen le 19 mars. Évoquant la position stratégique qu'occupent la Norvège et les autres pays nordiques, le Premier ministre norvégien a insisté sur le fait qu'« une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ne serait pas complète sans une participation totale du Nord à l'Union européenne. Ce n'est qu'en notre présence que l'Union améliorera sa capacité à relever les défis qui se posent au continent européen ».

Le deuxième avantage de l'entrée dans l'Union des quatre nouveaux membres souligne aussi Alain Lamassoure est « qu'ils constituent des débouchés importants pour notre industrie et notre agriculture ». Les Douze ont un déficit commercial croissant avec la Norvège, la Suède, la Finlande et l'Autriche de 7,5 milliards d'ECU en 1992 contre 2,6 milliards en 1989. Et ils espèrent qu'après l'adhésion se reproduira le même phénomène qu'avec l'Espagne vers laquelle les exportations françaises en particulier ont triplé.

Enfin les quatre figurent parmi les pays les plus riches de la planète. La Suède avec un PIB de plus de 22 000 ECU par habitant en 1992 arrive même en tête des pays de l'OCDE. Tous ont un PIB par tête supérieur à la moyenne de l'Europe des Douze. Avec eux l'Union espère s'enrichir, même si les concessions qu'ils ont arrachées lors des cinq derniers jours de la négociation ont passablement entamé ce calcul.

On se souviendra en effet longtemps à Bruxelles de l'âpreté des dernières tractations. Le suspense est toujours de mise dans les négociations internationales mais quelques heures avant l'échéance fixée, les négociateurs des Douze étaient encore perplexes sur la prétendue volonté politique des quatre pays et surtout des pays nordiques de réussir. C'est que le climat économique a radicalement changé entre le moment où ils ont fait leur demande en 1989 et 1990 et aujourd'hui. La crise n'épargne ni la Suède dont le taux de chômage est passé à 8,8 % contre 2 % en 1980, ni *a fortiori* la Finlande. Frappé de plein fouet par la perte des débouchés russes le pays aux mille lacs compte aujourd'hui une personne sur cinq sans emploi.

Marchandages

Les Quatre ont donc défendu becs et ongles leurs intérêts. En fait la moitié du chemin avait déjà été couverte grâce aux négociations de l'Espace Économique Européen (EEE) proposé en 1989 aux pays de l'Association européenne de libre échange (AELE) comme une alternative à leur adhésion et entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993. La reprise des règles communautaires n'a pas posé de problèmes particuliers tant pour les capitaux que pour les services. Sans doute y avait-il de fortes réticences dans les pays nordiques et en Autriche à laisser des étrangers acheter des résidences secondaires. Le Tyrol en particulier était et reste vent debout contre cette liberté fondamentale dans l'Union mais une période de transition de cinq ans a été donnée aux Quatre pour s'adapter.

Ce sont les questions agricoles et régionales, les bonnes vieilles politiques communautaires qui accaparent respectivement 47 % et 30 % du budget, qui ont constitué le nœud gordien de la négociation, car l'agriculture jouit au nord de l'Europe comme dans la montagneuse Autriche d'un degré de protection supérieur même à celui qu'offre l'Union à ses propres agriculteurs. Ces dernières années seule la Suède a fait l'effort d'aligner ses prix sur ceux de l'Union mais les prix garantis finlandais et norvégiens sont deux fois plus élevés. C'est à cette condition que les pays nordiques ont réussi à maintenir les hommes à la terre malgré des difficultés importantes dues au climat. Et la Norvège en particulier n'est qu'à moitié autosuffisante, bien que les prix soient subsidiés à plus de 70 %.

Ainsi, résume Alain Lamassoure, ces pays, par ailleurs grands partisans du libre échange, ce qui ravit les Britanniques, « sont néanmoins dans le domaine agricole dans une situation par certains égards comparable à la France. Ils tiennent à ce que la concurrence soit loyale et que les activités des zones agricoles défavorisées puissent être protégées en tenant compte du fait que l'agriculture dans beaucoup de régions est liée à l'identité nationale. C'est une activité nécessaire pour préserver l'espace et l'environnement ».

Les Douze ont donc fini par consentir un effort pour aider leurs futurs partenaires à appliquer les prix européens dès le premier jour de l'adhésion. L'Union leur versera de 1995 à 1998 une compensation de 3 milliards d'ECU. Les Douze ont aussi accepté d'assimiler les régions arctiques où la période de végétation est aussi réduite que dans les massifs alpins aux zones de montagne qui reçoivent des primes spéciales. Enfin une enveloppe de 530 millions d'ECU servira à financer des mesures agro-environnementales pour développer le tourisme ou d'autres activités d'accompagnement. Dernière mesure, les aides nationales versées dans les régions au nord du 62^e parallèle où la densité de population est inférieure à 10 hb au km² pourront être maintenues à condition de ne pas entraîner une augmentation de la production.

Pour ce qui est de la politique régionale, les négociateurs ont débattu des jours et des nuits de la définition des zones éligibles car même les plus pauvres des régions arctiques ont un niveau de revenu plus élevé que les régions défavorisées de l'Union et cependant un compromis a été trouvé pour donner à l'extrême Nord et au Burgenland en Autriche une part des fonds structurels équivalant à plus d'un milliard d'ECU de 1995 à 1999, 4,5 milliards seront aussi versés pour la reconversion de certains bassins d'emploi industriel et zones agricoles en déclin de sorte que les nouveaux venus bénéficieront au total de presque 6 milliards d'ECU d'aides régionales.

Tous ces marchandages ont permis notamment à la Suède d'accepter le contrat. Depuis le début des négociations Stockholm qui, vu son PIB élevé devrait verser à l'Union deux fois plus qu'elle n'en recevra sous forme d'aides diverses, traînait les pieds. Elle affirmait ne pas vouloir se dérober à ses obligations mais demandait un délai de grâce de manière à ne pas prendre son opinion publique touchée par trois années de récession de plein fouet. En fin de compte la Suède ne profitera d'aucune réduction de sa contribution — les principes sont saufs — mais de compensations plus généreuses que prévues, ce qui revient au même.

Le barrage des Alpes

Autre grande difficulté de la négociation : le transit transalpin. L'Autriche se trouve au carrefour des axes Nord-Sud et Est-Ouest les plus fréquentés d'Europe. 70 % du transit sont effectués par des camions de l'Union et depuis 20 ans le trafic routier a plus que quintuplé alors que les transports ferroviaires sont restés pratiquement stables. C'est dire l'engorgement qui menace les étroites vallées alpines. Cette situation a en outre été aggravée par les mesures de défense prises par la Suisse, elle-même dans une situation analogue.

Les restrictions imposées par la République helvétique (limitation du poids des camions autorisés à 28 t, interdiction de rouler la nuit, et interdiction totale de la route à tous les poids lourds à l'horizon 2000) fait que 90 % du trafic qui devrait passer par Genève, Bâle ou Lausanne parce que c'est la voie la plus rapide sont détournés par l'Autriche et par la France.

L'enjeu consistait donc pour l'Autriche à maintenir l'accord passé dans le cadre de l'EEE : celui-ci limite le nombre de camions européens sur ses routes en leur imposant un système d'écopoints calculé de manière à ce que la pollution soit réduite de 60 % par rapport au niveau de 1992 d'ici l'an 2003. Pour la France il s'agissait à l'inverse de raccourcir la durée de cet accord et de pousser l'ensemble des partenaires européens à trouver une solution dans le cadre communautaire : normes plus strictes, construction de voies ferrées, développement du transport combiné etc., afin d'éviter d'être à son tour submergée.

Rarement duel aura été aussi tendu et les Autrichiens, s'abritant derrière l'argument que le référendum serait à coup sûr négatif s'ils lâchaient prise, ont en effet tenu bon. L'accord final prévoit la suppression des écopoints en 2001 si les études montrent alors que l'objectif de réduction de la pollution est durablement atteint. La libre circulation devra en tout état de cause être assurée à partir de 2004. Mais la France a aussi obtenu que l'Union, en particulier l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie, s'engage d'ici fin octobre 1994 à construire le tunnel sous le Brenner grâce à une participation financière du budget communautaire dans le cadre des réseaux transeuropéens et qu'elle s'attelle au problème du transit transalpin.

La Norvège et la pêche

L'autre duel mémorable des négociations a opposé la Norvège et l'Espagne au sujet de la pêche et le gouvernement d'Oslo n'a cédé que lorsque les trois autres candidats ont signé. La Norvège ne voulait pas rester isolée, mais elle a encore négocié quinze jours après les autres avant de s'incliner.

Avec le pétrole et le gaz, la pêche est en effet le fer de lance de ce pays qui possède les ressources les plus importantes d'Europe, et de loin. Une gestion très stricte a permis aux stocks de se reconstituer. Des communautés entières dans le Nord en particulier vivent uniquement de cette activité et le secteur, transformation comprise, fait vivre plus de 50 000 personnes. Comme l'agriculture pour la France, la pêche qui représente un tiers des exportations norvégiennes, est à la fois un art de vivre et une source de revenu irremplaçable. Et c'est en grande partie à cause de ce secteur que les Norvégiens ont voté contre leur adhésion à l'Union en 1972. Cette fois ils refusaient purement et simplement de communautariser leurs eaux au nord du 62^e parallèle au mépris de toutes les règles de l'Union.

Côté espagnol, l'arrivée des Norvégiens dans la maison Europe a constitué l'occasion inespérée d'obliger les Douze à assouplir le carcan imposé à la flotte ibérique lors de son entrée dans l'Union. L'Espagne est en effet dans une position exactement inverse à celle de la Norvège. Elle possède une flotte pléthorique (70 % de la flotte des Douze) et peu de ressources. La révolution du droit de la mer il y a deux décennies, permettant à chaque pays cotier de s'appropriier les ressources halieutiques jusqu'à 200 miles des rives, a privé sa flotte hauturière de ses terrains de chasse lointains. À l'intérieur de l'Union son adhésion accentuait le déséquilibre entre la flotte et les ressources et la Communauté le lui a fait payer cher en limitant strictement le nombre de ses bateaux admis dans les eaux communautaires. À titre de réparation, l'Espagne exigeait donc à la fois la suppression de ces limitations et un accroissement de ses captures (quotas) dans les eaux norvégiennes.

En fin de compte Madrid a gagné quelques tonnes de poissons et l'engagement de ses partenaires de revoir le régime des bateaux ibériques en 1996, de quoi se présenter sans honte devant les Cortès mais sans plus. Oslo a fini par accepter la communautarisation de toutes ses eaux à partir de 1998 et non 1995. Et Paris de son côté a aussi tiré son épingle du jeu en imposant pour la première fois une surveillance stricte des ventes de poissons norvégiens dans le reste de l'Europe et leur suspension en cas de perturbation grave du marché, ceci pendant quatre ans. La crise actuelle de la pêche imputable en partie aux importations a fini par prévaloir grâce à la France soutenue par l'Irlande et le Royaume-Uni.

Droit de vote

Mais le plus dur a sûrement été de définir les règles du droit de vote dans l'Europe à Seize. Les Douze ont repoussé la question jusqu'à la dernière extrémité et ce n'est que le 19 mars à Ionanina en Grèce que les ministres des Affaires étrangères ont mis sur pied un compromis qui suscite l'ire du Parlement européen, confirme le Royaume-Uni dans son rôle d'éternel opposant et révèle l'ambiguïté des autres pays.

Combien de voix seront nécessaires pour adopter une décision à la majorité qualifiée et surtout pour la bloquer ? Telle était la question. En juin 1992, les chefs d'État et de gouvernement avaient décidé d'enterrer toute idée de réforme du système de représentation au sein du Conseil bien que celui-ci favorise grandement les petits pays : une voix allemande et luxembourgeoise représente respectivement 8 millions et 200 000 habitants. Le non danois à Maastricht était passé par là. L'Allemagne, le Royaume-Uni et la France ne voulaient rien faire qui risque d'aggraver la fronde de l'opinion publique. Il fut convenu que l'Europe à seize appliquerait les mêmes règles qu'à douze et qu'on attendrait 1996, date prévue par Maastricht, pour faire le grand ménage dans les institutions.

Décision confirmée au Sommet de décembre 1993. L'Autriche et la Suède furent créditées de 4 voix, la Norvège et la Finlande de 3 voix. Restait à fixer la minorité de blocage. Les Douze calèrent et Jean-Luc Dehaene, le Premier ministre belge prévint que « les difficultés n'étaient pas entre les grands et les petits pays mais entre les fédéralistes et les non fédéralistes ».

Ce diagnostic était le bon. Une transposition mécanique des règles de l'Union de 12 à 16 imposait de passer la minorité de blocage de 23 voix sur 76 à 27 voix sur 90. C'est alors que John Major s'est dressé seul contre tous pour exiger qu'elle reste à 23. Sous prétexte qu'il était inacceptable que les grands pays puissent être tenus en échec par une coalition de petits, en fait pour rendre les décisions à venir plus difficiles. Le Premier ministre britannique, pour redorer son blason auprès de l'aile droite du parti conservateur, a persisté dans cette voix pendant plusieurs semaines, obligeant dix partenaires à revenir sans cesse sur une question où tout avait été dit. Ils étaient dix contre lui car en cours de route il avait trouvé un allié inattendu dans le gouvernement espagnol qui, craignant d'être complètement marginalisé dans une Europe de plus en plus nordique, défendait aussi le *statu quo*.

Le compromis final prévoit le passage de la minorité de 23 à 27 voix mais si une opposition de 23 voix se dégage, la décision sera suspendue et les discussions poursuivies pendant un « délai raisonnable » afin de parvenir à un consensus. Il est convenu cependant qu'un État, la Commission ou la Présidence pourront demander de procéder au vote à tout moment et que ce vote aura lieu si 9 pays sur 16 en sont d'accord.

Solution qui ne change rien à la pratique actuelle. L'Union fonctionne d'abord par consensus. Il est très rare qu'on isole l'un ou l'autre pays, font remarquer certains. Jacques Delors lui n'est pas aussi affirmatif. « Tout dépendra de la manière dont sera appliqué ce compromis » a-t-il dit juste après Ionanina. Mais pour le président de la Commission le péché originel remonte au traité de Maastricht car « si dérive il y a, elle est déjà dans le traité ». « Pour 1996, la page est blanche. Il faudra réfléchir à des institutions pour 20 ou 22. Or plus nous serons nombreux, plus il faudra une décision forte au niveau de l'exécutif, plus de pouvoir pour le Parlement européen, plus de contrôle pour le peuple ».

Ce faisant la Commission soulève la vraie question. De quelles institutions l'Europe de demain, étendue à certains pays d'Europe de l'Est, aura besoin pour garder le cap des pères fondateurs et ne pas sombrer au mieux dans une simple zone de libre échange ? De nombreux parlementaires européens ont voulu tirer la sonnette d'alarme en votant contre l'élargissement à cause du compromis de Ionanina. L'avis conforme donné par l'Assemblée de Strasbourg le 4 mai a malgré tout été acquis par un vote positif massif mais privé de tout enthousiasme. Le clivage traversait tous les partis et parmi les députés français le centriste Jean-Louis Bourlanges a été le plus pugnace. Mais que faire quand les gouvernements, tant à Bonn qu'à Paris, ne souhaitent qu'entretenir un flou artistique jusqu'aux élections législatives allemandes d'octobre 1994 et présidentielles françaises de 1995. Pour les deux grandes formations de la majorité en France, hâter le débat sur l'avenir de l'Europe relèverait du suicide tant les divisions sont grandes. L'Union va donc continuer cahin caha jusqu'à la grande explication de 1996 qui donnera sans doute le jour à une Europe toute différente et qui selon Alain Juppé devrait être « à solidarités variables ».