

Les enseignements des élargissements du passé

Depuis la signature du traité de Rome, la « petite Europe » s'est agrandie, par trois élargissements successifs en un peu plus de trente ans (1962-1995). La Communauté a aussi profondément évolué : de l'union douanière au marché unique, puis à l'union monétaire, sans toutefois atteindre l'objectif politique dont rêvaient les Pères fondateurs. Dans quelle mesure ces opérations d'élargissement ont-elles ralenti ou stimulé le processus d'intégration ? L'évolution récente a montré que l'intégration des pays réticents ou moins avancés trouvait des solutions avec le temps. En revanche, le débat institutionnel révèle des faiblesses plus profondes et un manque de volonté politique de l'Union. Comment une construction encore plus vaste pourra-t-elle les surmonter ?

par Jean-François Drevet
Président du Comité du personnel
de Bruxelles (1)

En 1957, face à l'immense bloc soviétique qui s'étend de la Thuringe à la Corée, notre continent n'est plus, suivant l'expression de Paul Valéry, qu'un « *petit cap au bout de l'Asie* ». Dans ce Finistère, le mouvement d'intégration concerne seulement une « petite Europe ». Dans le bloc des pays démocratiques, après déduction des pays neutres (Irlande, Suède, Suisse, Autriche), des « Atlantistes » réticents (Royaume-Uni, Danemark, Norvège) et des trop pauvres (Grèce, Turquie), il ne reste que six pays prêts à s'engager dans une union douanière, avec l'ambition d'en faire à terme une construction politique.

Mais la « petite Europe » s'est agrandie, par trois élargissements successifs sur une période de plus de trente années (1962-1995) :

- en 1973, par l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, dans ce qui n'était encore qu'une union douanière ;
- en 1981 et 1986, par l'intégration (très politique) de trois pays méditerranéens (la Grèce, l'Espagne et le Portugal) à une Communauté construisant son marché unique ;
- en 1995, par l'adjonction de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne de Maastricht.

Depuis la signature du traité de Rome, la Communauté a aussi profondément évolué : de l'union douanière au marché unique, puis à l'union monétaire, sans toutefois atteindre l'objectif politique dont rêvaient les Pères fondateurs.

Dans quelle mesure les trois opérations d'élargissement menées en parallèle à cet approfondissement de la construction européenne ont-elles ralenti ou stimulé le processus d'intégration ?

Vu du côté des pays concernés (les neuf pays ayant adhéré ainsi que ceux (2) qui n'ont pas voulu le faire), il existe des réponses différentes, sinon opposées à cette question. Du point de vue commu-

nautaire, on doit prendre en considération d'une part ce qui a été fait en raison de l'arrivée des nouveaux adhérents, d'autre part ce qu'ils ont empêché, seuls ou avec l'appui d'Etats membres plus anciens.

A ce titre, six aspects sont à prendre en considération :

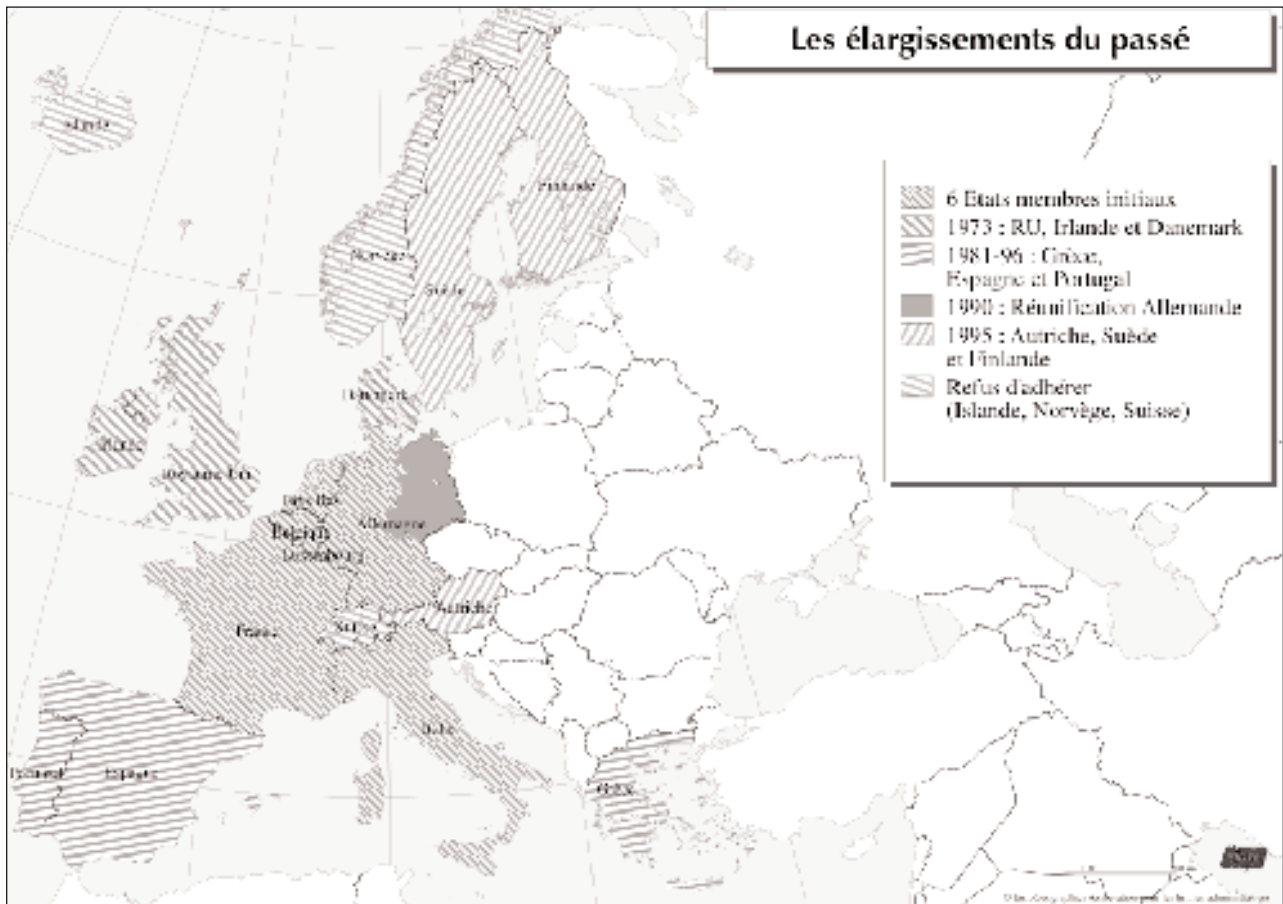
- les conditions des adhésions (dans quelle mesure influencent-elles encore le comportement des Etats membres concernés ?) ;
- le rôle du cadre juridique dans le processus d'harmonisation entre anciens et nouveaux Etats membres ;
- l'impact de la mise en place d'une Europe à plusieurs vitesses ;
- les problèmes de gestion d'une « *arrière garde* », par nature opposée ou réticente à toute nouvelle avancée de la construction communautaire ;
- à l'initiative des nouveaux Etats membres, la mise en place d'une politique de réduction des disparités de développement ;
- le rôle joué par les nouveaux membres dans le blocage institutionnel.

Les conditions des adhésions

L'histoire montre d'abord l'absence d'alternative au modèle d'intégration initié par le traité de Rome. La coopération régionale de type Conseil nordique n'a pas évolué vers des constructions concurrentes du marché commun. Depuis le dépôt de la candidature britannique, l'AELE, qui aurait pu avoir cette ambition, est devenue une anti-chambre de l'UE.

(1) Extraits de l'ouvrage, *L'élargissement de l'UE jusqu'où ?*, Editions de l'Harmattan, Paris, 2004, 384p. L'auteur s'exprime ici à titre personnel, ses propos n'engageant pas la Commission européenne.

(2) L'Islande, la Norvège et la Suisse.



Les nouveaux membres n'ont pas pour autant adhéré dans l'enthousiasme. A l'exception des Méditerranéens, ils ont voulu entrer dans le marché commun sans partager le projet européen. L'Irlande y a été contrainte, non par l'UE, mais par la candidature britannique, et la Suisse et la Norvège se sont senties assez prospères pour se maintenir à l'écart.

Pour chacun des neuf pays ayant adhéré de 1973 à 1995 (et pour les trois membres de l'AELE qui ont envisagé de le faire), l'apport de l'Union européenne a été évalué par rapport à trois préoccupations fondamentales : préserver l'identité nationale et, pour quelques uns, acquérir un supplément de sécurité interne (démocratie) ou externe (stabilisation des frontières).

Visiblement, l'appartenance à l'UE apporte à la Finlande et l'Irlande une marge d'action qui renforce leur identité. Il est tout aussi clair que la Suisse et la Norvège n'ont pas adhéré pour la préserver et que le Royaume-Uni, le

Danemark et la Suède la sentent menacée en permanence par le renforcement de la construction européenne. Celle-ci est donc perçue de manière contradictoire : facteur de renforcement de l'indépendance pour les uns (dont font aussi partie les six États membres fondateurs), elle est source d'abandons de souveraineté parfois intolérables pour les autres.

En ce qui concerne la démocratie, son renforcement n'a été lié à l'adhésion que dans les pays méditerranéens. Après trois ou quatre décennies de dictature, l'entrée dans l'UE est le signe d'irréversibilité du processus. Dans les pays de l'AELE, où les régimes politiques sont anciens et stables, ils n'ont pas besoin d'appui extérieur. Au contraire, ce sont les prérogatives confiées à Bruxelles qui sont perçues comme un recul des droits du citoyen, en liaison avec un certain sentiment de supériorité, notamment chez les

Nordiques : il y aurait un risque de « moins disant » démocratique à co-décider dans des institutions communes avec des pays moins avancés.

En raison de leur situation géographique, seules la Grèce et la Finlande ont recherché un supplément de sécurité externe avec l'adhésion.

Pendant la guerre froide, et même après, les pays neutres se sont inquiétés des conséquences

éventuellement négatives sur leur sécurité d'une association permanente avec autant de membres de l'Otan. La Suisse a longtemps estimé l'adhésion incompatible avec sa neutralité et l'URSS en a jugé de même pour ce qui concerne l'Autriche. Ce facteur n'a pas été très important pour les autres : l'Espagne et le Portugal ne se sentaient pas menacés au moment de leur rapprochement avec l'UE et avaient déjà conclu des arrangements avec les États-Unis.

Visiblement, l'appartenance à l'UE apporte à la Finlande et l'Irlande une marge d'action qui renforce leur identité

Contrairement aux précédents, les dix adhérents de 2004 ont fait de leur entrée dans l'UE une priorité absolue qui s'est imposée à tous les gouvernements depuis plus d'une décennie. Mais cela ne garantit pas pour autant un engagement en faveur d'une « *ever closer Europe*. »

Le rôle du cadre juridique

Quarante années de construction européenne ont fait progresser l'Etat de droit. En se répandant sur l'ensemble de l'Europe occidentale, le système juridique établi à Rome a consolidé la démocratie. Après trois siècles de souveraineté illimitée des Etats, l'émergence de règles communes, la prééminence du droit communautaire et de la Cour de justice européenne ont progressivement transformé le comportement des gouvernements, même dans des domaines extérieurs aux compétences européennes. Les guerres douanières, les mesures de rétorsion économiques ou politiques se sont raréfiées.

Au lieu de se répandre à travers l'Europe, les confrontations, ou même les conflits, se sont progressivement cantonnés dans l'enceinte feutrée du Conseil. Il n'est pas exagéré de porter au crédit de la construction européenne le développement d'un nouveau type de relations internationales au sein desquelles les réactions émotionnelles ou trop fortement politiques sont érodées par de multiples contraintes techniques et législatives.

La robustesse du cadre juridique hérité du traité de Rome y est pour beaucoup, car les élargissements successifs auraient pu aboutir à sa dislocation. Au contraire, s'est poursuivie la construction systématique d'un acquis communautaire, accepté puis appliqué bon gré mal gré par tous les nouveaux Etats membres.

C'est au pays candidat d'adopter les dispositions en vigueur dans l'UE et non à celle-ci de s'adapter. Il en est résulté quelques incohérences, quand les dispositions en vigueur étaient clairement contraires aux besoins du pays candidat ou que la mise en œuvre de l'acquis dans ce pays était une source de problèmes pour tous. Mais cette sécurité juridique s'est avérée très efficace pour

assurer la cohérence de la Communauté après chaque élargissement.

Les candidats ont souvent eu tendance à se montrer flexibles pour entrer dans le club. Une fois membres, ils ont changé de langage, en essayant de se soustraire aux obligations qu'ils avaient souscrites. Le premier exemple a été donné par les Britanniques : faute de pouvoir faire autrement, ils ont accepté des dispositions qui leur déplaisaient beaucoup, par exemple dans les domaines agricole et budgétaire. Le débat a été rouvert dans les années 1980,

avec les pressions de Margaret Thatcher, qui ont perturbé la vie de l'Europe pendant plusieurs années. Mais il n'est pas démontré que la solution acceptée à Fontainebleau en juin 1984 ait porté atteinte à la solidité de l'édifice européen. La Communauté s'est ensuite engagée dans la définition de perspectives financières pluriannuelles qui a réduit la fréquence des débats budgétaires.

Le second exemple est celui de la Grèce, avec le mémorandum déposé par le gouvernement Papandréou, en 1982, alléguant qu'il n'avait pas les moyens de remplir une partie de ses engagements. En menaçant de bloquer l'entrée de l'Espagne et du Portugal, il a obtenu des compensations, mais pas de dérogation à ses obligations.

Dans les deux cas, des solutions ont été trouvées en améliorant la balance budgétaire des deux protestataires et la construction européenne a continué de progresser. L'Acte unique européen a été intégralement accepté et mis en œuvre par les douze Etats membres de l'époque. Jusque-là, à l'exception des dispositions concernant la libre circulation des personnes, refusées par les Britanniques, la base est restée commune à tous.

Une Europe à plusieurs vitesses

Ce n'est plus le cas depuis la mise en œuvre du traité de Maastricht. Les nouvelles politiques communes ne sont pas directement applicables dans tous les

Etats membres. C'était inévitable ; sinon, il n'y aurait pas eu de monnaie unique.

En 1995, en ajoutant à ceux qui ont obtenu un *opting out* les pays qui n'avaient pas les moyens de les appliquer, les avancées de l'Europe ne semblaient plus concerner qu'un nombre restreint de pays. Sept des nouveaux Etats membres sur neuf étaient en position d'application partielle des dispositions inscrites dans le traité de Maastricht. C'est une Europe des *anneaux de Saturne* (3), qui se superpo-

L'union monétaire est un pas supplémentaire, qui n'a pas été franchi par trois pays sur quinze

sait à la construction homogène qui avait prévalu jusqu'en 1991. Elle ne s'est pas concrétisée, de par la volon-

té des Méditerranéens de ne pas rester en arrière. Ce sont seulement les réticences des pays de l'*opting out* qui n'ont pas été surmontées : n'ont été exclus que les Etats membres qui le voulaient.

Les quinze Etats adhèrent pleinement à la construction d'un territoire économique, participent à sa gestion et acceptent les contraintes de diverses politiques communes, même s'ils ne les aiment pas, comme le Royaume-Uni pour ce qui concerne la PAC.

L'union monétaire représente un pas supplémentaire, qui n'a pas été franchi par trois pays sur quinze. Cela signifie aussi que ces trois pays n'acceptent pas l'irréversibilité du processus initié à Rome : aussi longtemps que la monnaie commune n'est pas entrée dans les faits, il est toujours possible de revenir sur l'acquis du marché unique.

Les Nordiques et leurs anciens partenaires de l'AELE qui n'ont pas voulu, même entre eux, d'une intégration très poussée, estiment que l'Union européenne ne doit pas les mener beaucoup plus loin que les traités d'adhésion. Certes, tous ces pays ont accepté l'objectif d'une Union toujours plus étroite. Mais ils estiment que leurs engagements réels portent sur les obligations inscrites dans le traité, non sur ses intentions. A l'exception de l'Irlande et de la Finlande converties aux vertus de l'intégration pour des raisons géopolitiques, il est frappant d'observer la continuité de cette position qui a survécu au Danemark et

(3) Mark Eyskens, ancien Premier Ministre belge.

au Royaume-Uni, à plus de trente années de vie communautaire.

Les pays méditerranéens partaient d'un isolement beaucoup plus prononcé. Nourri par les rêves nostalgiques de leur grandeur byzantine ou coloniale, leur nationalisme aurait pu se révéler bien plus virulent que celui des membres de l'AELE. Ayant moins d'expérience des organisations internationales, ils auraient pu être des partenaires plus rétifs. En réalité, bien que moins préparés que les autres à l'intégration, ils y sont mieux parvenus.

Comme les six pays fondateurs après la Deuxième Guerre mondiale, ils ont su inscrire leurs identités nationales dans un contexte européen. Certes, la position d'infériorité induite par leur retard économique y a contribué, comme l'assistance apportée par l'Union. Mais le résultat est impressionnant : non seulement ils ont satisfait aux obligations du marché unique, mais ils ont accepté les efforts nécessaires pour appliquer les nouvelles politiques, en particulier l'union monétaire qui paraissait inaccessible.

Inévitable au départ, l'existence d'une avant-garde n'a pas eu les effets désastreux qu'on avait imaginés, car les pays empêchés de participer ont déployé des efforts sans précédent pour combler leur retard. On peut s'attendre à ce que les nouveaux membres aient un comportement similaire. En revanche, l'existence d'« *optings out* » volontaires et persistants pose un autre problème (voir le tableau I : L'Europe à plusieurs vitesses).

Le problème de l'arrière garde

Au contraire, en Europe du nord, l'opposition reste vive. En Suède, si les partis pro-européens détiennent plus de 80 % des mandats au Parlement national, les sondages d'opinion ne donnent que 40 % d'opinions favorables à l'UE (4). Au Danemark et au Royaume-Uni, les sondages indiquent régulièrement la force et la persistance du courant eurosceptique. A plusieurs reprises, les gouvernements ont tenté d'entraîner une population indifférente ou hostile dans le chemin d'une plus grande intégration européenne. Se jugeant mieux informés que leurs

TABLEAU I
L'Europe à plusieurs vitesses

Pays	Union monétaire	PESC	Défense commune	Espace Schengen
Danemark	opt out	opt out	opt out	Depuis 2001
Grèce	En 2001	divergences	=	=
Espagne	=	=	=	=
Irlande	=	Neutralité	Neutralité	Impossible
Autriche	=	Neutralité	Neutralité	=
Portugal	=	=	=	=
Finlande	=	Neutralité	Neutralité	Depuis 2001
Suède	Opt out	Neutralité	Neutralité	Depuis 2001
Royaume-Uni	Opt out	Réticences	En option	Refus

(= : adhésion dès le départ à cette politique)

peuples, soumis aux pressions des milieux d'affaires ou des pays voisins, ils ont cru anticiper sur l'état de l'opinion. Ils ont été le plus souvent démentis par leurs électeurs.

Sur les neuf référendums concernant

L' a d h é s i o n

(D a n e m a r k , Royaume-Uni, Autriche, Finlande, Suède, Norvège et Suisse (5)), quatre ont été perdus par ceux qui les avaient engagés.

Les consultations populaires en vue de la ratification du traité de Maastricht ont donné des résultats contrastés : après un succès en Irlande, le traité a été refusé par les Danois à une courte majorité en 1992, puis accepté l'année suivante à la suite d'une campagne d'explication. Enfin, les Danois et les Suédois ont voté contre l'union monétaire, pour marquer leur refus d'accepter de nouveaux développements de l'intégration européenne. Quant aux Britanniques, qui n'ont pas été consultés par référendum depuis 1975, bien peu estiment qu'ils donneraient maintenant à une question sur l'Europe une réponse positive.

Ces réactions sont à prendre très au sérieux. Certes, il existe dans ces pays comme ailleurs un courant nationaliste anti-européen virulent. Comme ailleurs aussi, le référendum offre une occasion favorable au vote protestataire, qui peut s'exprimer sans grand risque. Dans plusieurs pays (Grande-Bretagne, Norvège, Suède, Suisse), s'y ajoute un sentiment de supériorité : le système socio-écono-

mique ou politique national est jugé supérieur à celui des pays voisins, avec qui on veut garder ses distances. S'intégrer à une Communauté construite par d'autres est parfois considéré comme le désaveu d'un modèle national auquel on reste très attaché.

Dans ces pays, et en particulier au Danemark, devenu un spécialiste du référendum européen, les taux de participation élevés (87.8 % le 28 septembre 2000 (6)) attestent l'intérêt de l'opinion et le sérieux du débat. Car les partisans du *non* sont aussi des démocrates qui estiment la Communauté, puis l'Union européenne, trop centralisées et trop éloignées du citoyen. Les Danois ne sont pas excessivement nationalistes, mais ne veulent pas avoir à Bruxelles moins de droits qu'à Copenhague. Leur sensibilité au déficit démocratique qu'ils reprochent aux institutions européennes préfigure des réactions similaires dans d'autres pays européens et devrait inciter aux réformes. Si les Nordiques sont les plus gênés par le secret des délibérations du Conseil, les autres peuples ne manqueront pas de le devenir.

(4) Depuis 1992, l'Office central suédois des statistiques fait des sondages d'opinion sur la question européenne : il n'a qu'une seule fois enregistré une majorité d'opinion positives, au moment du référendum de 1994.

(5) Référendum sur l'EEE en décembre 1992 et sur l'adhésion en mars 2001.

(6) Qui n'est pas un cas isolé : les deux référendums concernant Maastricht ont eu des taux de participation supérieurs à 80%.

TABLEAU II
Synthèse des motivations des adhésions (1973-1995)

	Consolidation de la démocratie	Supplément de sécurité externe	Attente de prospérité	Promotion de l'identité nationale	Absence d'autre choix
Royaume Uni	<<<		+	<<<	+++
Irlande		+	++	+++	+
Danemark	<<	<	+	<<	++
Islande	<		<	<<	
Norvège	<		<<	<<<	+++
Suède	<<<	<		<<	++
Finlande		+++	++	++	+
Grèce	+++	++	+++		
Espagne	+++		+++		
Portugal	++		+++		
Suisse	<<<	<<	<<<	<<<	++
Autriche		+			+

Motivation : +++ très ressentie ++ moyennement ressentie + pas très ressentie.
Facteur répulsif : <<< très fort << assez fort < faible.

Les opposants à l'intégration européenne se recrutent aussi parmi les victimes des effets négatifs de certaines politiques communes. Si on avait consulté d'autres vallées alpines qu'en Suisse et en Autriche, on aurait peut-être obtenu des résultats similaires. En Savoie, les réactions après la réouverture du tunnel du mont Blanc témoignent de la montée de cette préoccupation dans l'UE.

Enfin, la prise de conscience de la dimension européenne ne s'effectue pas à la même vitesse dans tous les pays. Qu'elle plaise ou non, il vaut mieux accepter cette réalité et en tirer les conséquences. Mais les pays qui ne veulent pas aller plus loin ne doivent pas empêcher les autres de continuer à progresser.

Plus que du groupe pionnier ou du noyau dur, il existe un problème de l'arrière garde des pays qui refusent d'avancer, ou ne le font qu'après plusieurs années d'observation des progrès réalisés par les autres, qui entre temps... etc. Car les anciens de l'AELE sont des habitués du retard d'intégration. En 1957, ils n'étaient pas prêts pour le Marché commun. Trente années plus tard, ils ont un problème avec la monnaie unique. Pour un nombre d'années encore indéterminé, ils vont s'opposer à une Europe politique.

Il est inévitable que des pays qui n'ont pas voulu signer le traité de Rome parce qu'ils sont dans une position géographique péninsulaire ou insulaire et ne

partagent pas le même héritage historique que les pays fondateurs, éprouvent des difficultés à se fondre dans le même moule. Il est assez logique que leur identité nationale résiste plus fortement à un modèle qui n'a pas été conçu avec eux.

Bien que chacun reste sur ses positions, le système évolue malgré tout vers plus d'intégration. Aucun Etat ne s'est éloigné de l'Union européenne. Les membres de l'union monétaire sont aujourd'hui bien plus nombreux qu'on pouvait l'espérer en 1995. L'adhésion de la Grèce montre les vertus d'un système ouvert. La Norvège et même la Suisse acceptent Schengen, alors qu'elles ne sont pas prêtes à entrer dans l'UE.

Il est impossible de savoir quels exemples les nouveaux membres seront tentés de suivre. Réputés plus « atlantistes » que leurs partenaires ouest-européens, ils seraient moins convaincus de l'utilité d'une Europe politique, avec une forte composante en politique extérieure et en défense. En fait, l'avenir nous dira jusqu'à quel point leur besoin d'une relation préférentielle avec les Etats-Unis en fait des « euro-sceptiques ».

L'acquis de la politique de cohésion

L'Union européenne à quinze est la troisième puissance mondiale par la population et la première par le PIB : elle représente la plus grande accumulation de richesse mondiale. Par rapport au groupe fondateur des six, elle a plus que triplé sa superficie, plus que doublé sa population et seulement accru sa richesse de 84 %.

Car son PIB/h a diminué avec chaque élargissement : faiblement

avec l'arrivée des Iles britanniques et du Danemark (- 1.1 %), plus nettement avec les adhésions méditerranéennes (- 5.1 %), encore un peu en 1990-95 quand l'arrivée de l'Autriche et des Nordiques a été plus que compensée par l'unification allemande (- 1.2 %). Au total, la moyenne communautaire de PIB/h a baissé de 7.2 % et les disparités entre les Etats membres se sont accrues. C'est pourquoi, dans l'acquis des élargissements du passé, on trouve la mise au point d'une politique de réduction des écarts de développement. En dépit des demandes de l'Italie, cette préoccupation n'avait pas émergé dans l'Europe des six. A plusieurs reprises, les cinq autres Etats membres s'étaient opposés à la création d'un fonds qui ne bénéficierait qu'à l'un d'entre eux. Le FEDER n'a été créé qu'en 1975, dans le contexte de l'adhésion britannique, afin de réduire le déséquilibre budgétaire induit par la

mise en œuvre de la PAC au Royaume-Uni.

Depuis 1981, le nouveau « Mezzogiorno communautaire » réclame activement des mesures adaptées à ses problèmes. Il obtient satisfaction en février 1988, avec le doublement de l'enveloppe des fonds structurels, ouvrant la voie à une réforme adoptée à la fin de 1988 et mise en œuvre dans le cadre de la programmation quinquennale 1989-93. Le système est jugé assez efficace pour être reconduit pendant six ans (1994-99), au prix d'adaptations mineures des règlements et avec un nouveau doublement de l'enveloppe, acceptée au sommet d'Edimbourg en 1992.

De 1987 à 1999, la part des fonds structurels passe de 0,27 % à 0,42 % du PIB communautaire. Suite aux décisions prises à Berlin en mars 1999, en moyenne annuelle 2000-2006, les fonds structurels représentent près du tiers du budget communautaire, environ 0,4 % du PIB de l'Europe à 15. Les régions de l'objectif n° 1 reçoivent successivement 123 (1989-93), puis 187 (1994-99) et 217 €/h/an (2000-2006).

Au lieu d'être un chèque sans destination précise (ce que serait une aide à la balance des paiements) ou d'être dirigé vers la consommation (comme une grande partie des transferts opérés depuis l'unification allemande), le système structurel oriente la dépense vers l'investissement. Enfin, il est contrôlable : les marchés de travaux font l'objet d'appels d'offres ouverts et leur réalisation peut être vérifiée par tous. En conséquence, il offre aux pays payeurs un taux de retour relativement important : leurs exportations sont stimulées par les achats de biens d'équipement induits par l'accélération des programmes d'équipement des pays bénéficiaires. On estime qu'un quart à un tiers des dotations structurelles revient vers les pays qui les ont financées, sans compter l'incidence positive des recettes fiscales liées à ces échanges.

Au deuxième rang après l'agriculture, la politique structurelle est devenue un élément majeur de la construction européenne. De son couplage avec le marché unique et l'union monétaire résulte une méthode relativement efficace d'intégration des pays les moins développés. D'un côté, les disciplines de la

concurrence et d'un strict équilibre budgétaire accélèrent la modernisation des économies. De l'autre, les régions défavorisées peuvent poursuivre des programmes d'équipement ambitieux grâce à des dotations fortement majorées et sécurisées dans le cadre de programmes pluriannuels qui échappent aux restrictions conjoncturelles. Bénéficiant des mêmes taux d'intérêt que dans les régions plus prospères et d'une amélioration de leur environnement économique par les nouveaux équipements financés par les fonds structurels, les entreprises du sud sont placées dans de meilleures conditions de croissance. Il existe donc des instruments, sinon une politique, prêts à faire face à de nouvelles arrivées.

Cependant, si dans le passé la politique de cohésion a progressé en relation avec l'élargissement, il est moins évident qu'elle fasse de même dans l'avenir. Au moment où une telle politique est plus nécessaire que jamais, elle est ouvertement contestée par les gouvernements des pays contributeurs. Il y aura donc fort à faire pour que des moyens accrus soient dégagés en faveur d'un nombre de plus en plus important de pays bien plus pauvres que les adhérents antérieurs.

Le nœud gordien institutionnel

On pourrait donc faire preuve d'un optimisme raisonné si l'Europe n'était pas frappée par l'obsolescence de son système de prise de décision, victime des élargissements successifs. Contrairement aux Etats-Unis qui sont passés de 13 à 50 sans modification majeure, l'UE ne peut faire l'économie d'une mutation. Ses institutions, organisées pour une Communauté à six, ont pu fonctionner avec douze Etats, mais n'y parviennent plus depuis qu'elle en compte quinze.

Depuis 1991, il s'agit d'un problème récurrent, « *Nice étant l'aboutissement d'un long processus de dérapage* » (7), après les compromis successifs de Maastricht et d'Amsterdam qui ont entamé la cohésion institutionnelle de l'Union. Loin de préparer un renforcement du système institutionnel pour faire face à l'élargissement, les réformes

adoptées n'ont apporté aucun remède à son affaiblissement tendanciel, déjà nettement perceptible lors du passage de 12 à 15 Etats. Sans réforme, l'arrivée de dix nouveaux membres aggrave une situation déjà critique pouvant déboucher sur une impuissance durable.

Le problème est compliqué par l'extension des responsabilités confiées à l'UE au cours des vingt dernières années, qui incite le citoyen à revendiquer à ce niveau la même capacité d'exercice des libertés fondamentales et de contrôle démocratique qu'au niveau local et national, éventuellement régional.

Comme les gouvernements ont voulu que l'Union reste celle des Etats, étroitement contrôlée par eux, son cadre est frappé d'une double obsolescence technique et démocratique, qui le met en difficulté pour faire face à un quasi-doublement du nombre de ses participants.

Au moment de la signature du traité de Rome, un double compromis avait été adopté. D'une part, le débat entre fédéralistes et intergouvernementaux avait été contourné par l'invention de la méthode communautaire. Faute de pouvoir établir un système fédéral, les Pères fondateurs avaient attribué à la Commission, en sus de son pouvoir exécutif, des compétences judiciaires (gardienne du traité) et législatives (droit d'initiative). D'autre part, parce qu'ils n'étaient pas nombreux (3 contre 3 dans la Communauté initiale à six), les petits Etats avaient reçu des avantages non proportionnels à leur taille : un Commissaire et un calcul avantageux de leurs quotas de voix au Conseil.

Les adhésions intervenues depuis 1973 ont fait entrer dans l'Union plus de petits membres (sept) que de grands (deux). Depuis les adhésions de 1995, l'équilibre est rompu au détriment des seconds, qui cherchent à reprendre du poids en favorisant l'intergouvernementalité, réintroduite dans les deux nouveaux piliers du traité de Maastricht et à nouveau préconisée, en dépit de l'accroissement des compétences de l'Union.

Au lieu de faire de la réforme institutionnelle un préalable aux négociations d'adhésion avec les quatre candidats de

(7) Jean-Louis Bourlanges, entretien avec l'auteur.

l'AELE, on l'a soulevée seulement après 1995 pour ajourner les candidatures de Chypre et de Malte. A la Conférence intergouvernementale de 1996-97, les trois nouveaux Etats membres se sont joints au camp des eurosceptiques, mené par les Britanniques. Ni le traité d'Amsterdam, ni celui de Nice n'ont apporté de réponse à la hauteur du problème posé.

Avec la Convention, l'Union a accouché d'une Constitution qui lui apporte un cadre rénové, bien qu'encore imparfait : trop de décisions sont encore soumises à la règle de l'unanimité et l'organisation de la Commission n'est pas à la hauteur des responsabilités à exercer dans une Union à 25. Mais, faute d'un accord pour appliquer le texte adopté par la Convention en 2003, l'UE élargie devra se contenter du cadre encore moins satisfaisant de Nice.

Après une phase d'adhésions d'une ampleur sans précédent, c'est donc une Communauté « *en l'état futur d'achèvement* » qui doit relever un nouveau défi. Bien que sa capacité d'intégration ait résisté à trois élargissements, elle porte en elle un nombre trop important de problèmes non résolus : « *Il y a un malaise, qui annonce une période de turbulences. Nice a mal préparé les institutions, Berlin a mal préparé les politiques... On a mis des rustines et comme on entre dans le vif de l'élargissement, elles commencent à sauter.* » (8) L'évolution récente a montré que l'intégration des pays réticents ou moins avan-

cés trouvait des solutions avec le temps. En revanche, le débat institutionnel révèle des faiblesses plus profondes et un manque de volonté politique de l'Union. Comment une construction encore plus vaste pourra-t-elle les surmonter ?

A ce titre, dans les débats de la Convention, les nouveaux membres ont montré le plus souvent une attitude conservatrice et parfois une volonté farouche de défendre les avantages acquis. Même en tablant sur une adoption de la Constitution, on peut craindre que les mécanismes institutionnels ne soient pas à la hauteur des besoins d'une union de 450 millions d'habitants ou davantage.

Un succès nuancé

Ainsi, le succès apparent de trois élargissements successifs doit-il être nuancé.

La Communauté, puis l'Union européenne ont fait des progrès importants : le passage de l'union douanière au marché unique s'est effectué avec le concours actif des douze Etats membres de l'époque et le succès de ce marché est pour beaucoup dans les adhésions des nouveaux membres de 1995. On peut également porter à l'actif des élargissements de 1973, 1981 et 1986, la mise en place, puis le renforcement d'une politique efficace de réduction des disparités de développement.

En revanche, les nouveaux membres issus de l'AELE se sont opposés à toute évolution vers l'Union politique, y com-

pris par le biais de la monnaie commune. Leur attitude est à l'origine des « *opt out* » introduits dans le traité de Maastricht. Dans la même logique, ils ont pesé de tout leur poids contre les tentatives de réforme institutionnelle visant à accentuer la dimension communautaire, sinon fédérale, de l'Union. Mais il n'est pas démontré que la construction européenne aurait progressé beaucoup plus vite sans leurs manœuvres d'« arrière garde ». ●

(8) Professeur Franklin Dehousse, dans *Le Soir* du 9 juin 2001.