

Philippe Nogrix
Sénateur d'Ille et Vilaine
20/10/2006
Intervention La Providence
Elargissement de l'Europe à l'est.

L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE.

- L'Union Européenne s'inscrit actuellement dans une dynamique **d'agrandissement**.
- L'aventure a commencé à 6 au début des années 50. Nous voici aujourd'hui 25, bientôt 27 et sans doute probablement plus **nombreux encore dans quelques années**.
- **Le 1^{er} mai 2004, l'UE est passée de 15 à 25 avec l'accueil** des PECOS (Pays d'Europe Centrale et Orientale).
- Une 2^{ème} vague d'adhésion est prévue à l'horizon 2007.
- La **Turquie** a acquis le statut de Pays **candidat**...

Premières réflexions inspirée par le constat.

- L'Europe séduit. La Grande Bretagne, qui avait refusé de faire partie des membres fondateurs l'a d'ailleurs rejointe assez vite. Il y a, de la part des pays qui nous ont rejoint et de ceux qui y aspirent, une « soif d'Europe » à **étancher, satisfaire, apaiser**.
- La dynamique d'élargissement semble **cohérente** : Il est naturel pour un organisme, une organisation de **croître pour arriver à maturité**. C'est le cas de l'Europe, qui avant d'être une organisation, une Institution, est un ensemble géographique, avec une histoire et nous l'espérons, un avenir partagés. L'Europe a d'autant plus vocation à s'élargir au niveau institutionnel que nul n'est vraiment en mesure de dire où elle commence, où elle finit. Les textes sont très flous puisqu'ils nous disent grosso modo que « **Tout Etat européen a vocation à intégrer l'Union s'il répond à ses exigences en matière de droit de l'homme et s'il respecte ses politiques** ». **On le voit, le champ reste encore ouvert**.
- Le problème peut se poser sous l'angle de sa **capacité à assimiler sa croissance**. Quand on grandit trop vite, on fragilise son organisme. **L'élargissement ne risque-t-il pas d'entraîner des déséquilibres dans le fonctionnement de l'Union ?**
- En conséquence, **l'élargissement inquiète**. On l'a vu pendant la campagne sur le référendum. Des accents populistes relevant de **la peur, la haine de l'autre, des accents xénophobes assumés sans complexes par certains de ceux là même qui avaient vocation à guider le peuple à travers un texte complexe**. **On avait là un rendez vous historique avec notre destin. Nous avons eu droit au « plombier polonais »**.
- Il inquiète aussi parce que les Etats qui ont intégré l'Union présentaient **d'importantes disparités** avec l'ensemble européen, que ce soit en terme de niveau de vie, de traditions juridiques, de structures économiques ou de respect des droits de l'homme (avec souvent d'importantes minorités)

Quelques **remarques préliminaires** pour nous guider dans notre réflexion. Nous allons parler de l'élargissement à l'est sous le **maximum d'angles possibles**. Ses modalités, ses buts, **ses principes, ses risques, son coût économique, ses défis, etc.**

Avant de rentrer dans le vif du sujet, je vous propose de revenir sur quelques principes et connaissances de base. On va recourir peut-être quelquefois à des termes un peu techniques, il est important qu'ils soient déjà rappelés à votre souvenir. **L'élargissement c'est l'aboutissement d'une logique. Il est donc important de revenir sur cette logique et son fonctionnement pour bien comprendre ses enjeux.**

I- RAPPEL DES FONDEMENTS ET DU MODE DE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE.

A) Quelques Etapes

- **Europe unie est une idée assez ancienne.** Victor Hugo propose une fédération des Etats Unis d'Europe.
- **1^{ère} Guerre Mondiale :** certains intellectuels et politiques perçoivent le caractère paradoxal de la Guerre fratricide que viennent de se mener les pays européens pour la plupart. Aristide Briand, le comte Koudenhove Kalergi (mouvement paneuropéen), travaillent à répandre l'idée que **le destin de l'Europe se joue sur l'Union plus que l'opposition.**
- **2^{ème} Guerre Mondiale.** C'est à son issue et à son insu que tout se noue.
 - L'idée se répand un peu plus forte. **Naissance du Conseil de l'Europe en 1948.** Ne pas confondre. Le Conseil de l'Europe n'est ni le Conseil de l'Union européenne, ni le Conseil européen (explications un peu plus loin).
 - Il s'agit d'une organisation, d'une Institution même qui a pour objet de réunir des Etats autour de « standards » politiques communs.
 - Une assemblée où l'on se fréquente, réfléchit, débat, construit.
 - Elle est principalement connue aujourd'hui pour la Convention européenne des droits de l'Homme qui a été élaborée en son sein, un texte juridique qui fixe les engagements de ses signataires autour du principe de respect des droits des habitants de ces Etats.
 - La Convention a **une portée contraignante** puisqu'une juridiction, la Cour européenne des Droits de l'Homme (dont vous avez entendu parler) est chargé de sanctionner sa violation.
 - Le **Conseil de l'Europe** a une définition très large de l'Europe puisqu'il comprend notamment la Turquie, la Russie, etc. C'est un peu « l'antichambre » ou la « salle d'attente » de l'Union européenne puisque tous les nouveaux Etats en ont été membres.
- **Dans un autre d'idées, en 1951** est signé le Traité établissant la **CECA**... 6 ans après la guerre, des Etats qui s'étaient déchiré propose de mutualiser les ressources qui avaient servi à le faire : charbon et l'acier. L'idée de ses concepteurs est de créer une « **Europe du**

fait accompli ». Par petits pas. **On crée des solidarités, des objectifs communs, des Institutions, pour arriver naturellement à une construction plus aboutie.**

- **Le Traité de Rome : 1957.** Création de la Communauté européenne. Dans la même logique, on construit une **Europe Economique**. Les Etats créent des liens entre eux sur un **projet commun (en l'occurrence le marché intérieur)... L'Europe politique doit en être l'aboutissement ou la continuation naturelle.** On a souvent réduit le Traité de Rome à la libre circulation des marchandises (abolition des droits de douane, tarif extérieur commun). Il établissait pourtant 3 autres « libertés » : finances, personnes, services.
- **Années 70 :** Premières vagues d'élargissement. La suppression de tous les droits de douane en 1968 attire des pays qui avaient fait le choix initial de rester à l'extérieur.
- **Années 80 :** Elargissement à la Grèce (1981), au Portugal et à l'Espagne (1986), 3 Pays sortis de dictatures (oui, des dictatures en Europe !) depuis moins de 10 ans chacun.
- **1992 :** Traité de Maastricht. Etablissement de l'Union européenne.
 - Etablissement d'une Citoyenneté européenne (très symbolique...).
 - Etablissement dans son principe d'une Union Economique et Monétaire.
 - Extension du champ de compétence communautaire.
 - Etablissement de coopérations entre les Etats pour les affaires qui n'en relèvent pas (Justice-Affaires intérieures, politique étrangère etc.).
 - L'Europe a une vraie **consistance institutionnelle**. Elle acquiert une dimension politique.
- 1995 : Elargissement à 3 nouveaux Etats
- 1997 : Traité d'Amsterdam. Avancées en matières d'harmonisation des politiques sociales.
- 2000 : Traité de Nice (préparation institutionnelle du fonctionnement d'une Europe à 25)
- 2004 : dernière vague d'élargissement.

L'ensemble de ces étapes révèlent un **véritable Projet Européen.** Une Europe fondée sur la **préservation de la paix**. Une Europe fondée sur le **commerce et ses libertés.** **La restrictions des tarifs douaniers, l'harmonisation des normes sanitaires permet aux exportateurs de s'adresser à un marché très élargi.**

Mais aussi, une Europe qui prend peu à peu une consistance politique. Une Europe que l'on dit de plus en plus **« intégrée »** (c'est à dire que les Etats renoncent à certaines de leurs

compétences –dans une logique de subsidiarité- au profit d’une communauté qui harmonise les politiques).

Elle est enfin porteuse d’un horizon, d’une ambition commune... Et même d’une identité partagée.

B) Quelques principes de fonctionnement.

- **Conseil européen** : réunit tous les six mois les chefs d’Etat et de Gouvernement des Pays membres. **Il arrête les grands principes et définit les axes des politiques à venir.**
- **Conseil de l’Union européenne** : C’est une Institution qui réunit les ministres de chacun des Etats membres selon les matières concernées. Sa composition varie donc selon l’ordre du jour des réunions.
- **Commission** : C’est une Institution qui assure l’exécution des politiques de l’Union. Elle a également un très large pouvoir de **proposition**.
- **La Cour de Justice** : C’est la juridiction chargée de faire appliquer le droit européen.
- **Le Parlement** : composé de députés européens. Il vote les textes à parité avec le Conseil de l’Union.

Schématiquement, le Conseil européen fixe les principes, la Commission propose en conséquence la **base des textes** (c’est là son plus important et plus stratégique pouvoir), le Conseil de l’Union et le Parlement les **discutent et les votent**. Retour à la Commission qui en assure **l’exécution**.

II- L’ELARGISSEMENT A L’EST

A) Les Vagues d’élargissement

A l’origine, le concept d’élargissement désigne les **vagues successives d’adhésion** qu’a connue la communauté et par lesquelles 9 pays se sont ajoutés au 6 pays fondateurs qu’étaient l’Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg, l’Italie et les Pays Bas.

- 1973 : Danemark, Irlande et Royaume Uni.
- 1981 : Grèce
- 1986 : Espagne & Portugal
- 1995 : Autriche, Finlande et Suède
- 2005 : Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie soit 10 nouveaux pays

Les élargissements à venir :

Ce n’est pas fini. Il y a encore des pays dont l’entrée est prévue :

- Le Conseil européen du 17 décembre 2004 s'est félicité des progrès des négociations avec la **Bulgarie et la Roumanie** en jugeant que la poursuite des efforts devrait leur permettre d'adhérer en 2007.
- La Croatie : les négociations ont été entamées.
- La Macédoine a déposé une demande d'adhésion et devrait se voir accorder le statut de pays candidat lors du Conseil Européen de la fin décembre 2006.

La Turquie ? !

- Quant à la Turquie, les négociations d'adhésion, qui se sont ouvertes le 04 octobre 2005 constituent « *un processus ouvert, mais dont l'issue n'est pas garantie* ».
- La « question turque » est très difficile à trancher. La Turquie était membre de l'OTAN dès sa création.
- Elle a été un pilier important du système de défense occidental dans le contexte de la guerre froide.
- Elle a ensuite contracté des accords de libre échange avec la CEE dans les années 60, étant entendu, au terme des textes, qu'elle avait vocation à adhérer un jour ou l'autre.
- Son appartenance au monde musulman ferait de son adhésion un « pont » jeté en direction de celui-ci.
- Un cran vers l'adhésion a été franchi en 2005 puisque les pourparlers sont désormais ouverts sur la manière dont la Turquie pourrait parvenir à s'aligner sur les standards communautaires pour rejoindre l'Union.

Arguments Contre :

- Son appartenance au camp occidental ne doit pas faire oublier que seule une partie infime de la Turquie appartient au territoire européen.
- De plus, la taille et la démographie de la Turquie modifieraient profondément la physionomie (population, niveau de vie, fonctionnement institutionnel) et l'équilibre de l'Union.

B) L'opportunité de l'élargissement

Les défis de l'élargissement

- Le 1^{er} mai 2004, L'Union européenne est donc passée à 25 Etats membres en accueillant les nouveaux Etats énumérés plus haut.
- Représente une augmentation de **l'espace géographique de 25%** et de la **population** de près de **20%** (soit 455 millions au total). **Le poids économique de ces nouveaux Etats se situe entre la Belgique et les Pays Bas.** Soit moins de 5% des 15 anciens membres.
- Richesse par habitant y est de 40% de la moyenne des 15.
- L'élargissement pose donc des questions économiques et budgétaires à cause du niveau de développement moindre de ces nouveaux Etats et de la croissance molle sur l'ensemble du continent.
- L'élargissement constitue également un **véritable défi institutionnel** : comment fonctionner à 25 ?

- L'autre défi à moyen long terme, la politique, la culture et les questions sociales de l'Europe unie.

C) Elargissement et approfondissement

- Ses détracteurs estiment en effet que l'élargissement constitue une « **fuite en avant pour une Europe dépourvue de projet** » et qu'il aurait été préférable de **privilégier l'approfondissement des politiques communautaires (consolider et approfondir l'existant)**.
- **L'approfondissement** désigne la dynamique **d'intégration** présente depuis le début de la construction européenne. Union douanière, marché commun puis zone euro, les communautés se sont transformées en une Union entre les peuples de l'Europe qui aspire à « *être sans cesse plus étroite* »
- Certains estimaient préférable d'intégrer davantage les Etats entre eux, avant de procéder à l'élargissement.
- L'attente était cependant délicate pour des peuples qui avaient été « séparés » durant toute la période du rideau de fer.

L'élargissement a du reste fait l'objet d'une longue préparation qui permettait d'anticiper sur les incertitudes et déséquilibres dont il était porteur.

D) Les Grandes Etapes de l'élargissement.

- **Conseil européen de Copenhague (1994)**: Prise de la décision de principe de la perspective d'adhésion. Détermination des critères d'adhésion :
 - **Institutions stables garantissant la démocratie**, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection
 - **L'existence d'une économie de marché viable** ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union européenne (critères économique)
 - Capacité du pays candidat à en assumer les obligations et notamment souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire (**critère de la reprise de l'acquis communautaire**).

L'accession au statut de pays candidat permet d'accéder à une aide l'Union européenne pour satisfaire aux critères.

- **Agenda 2000 (juillet 1997)**. Document en trois parties qui évoque :
 - L'avenir des principales politiques communautaires
 - Les perspectives financières de l'Union pour les années 2000 à 2006.
 - L'élargissement de l'Union européenne

Toutes ces questions sont liées puisque l'élargissement bouleverse pas mal la politique des fonds structurels, la PAC et qu'il importe donc de fixer des enveloppes à la hauteur de l'enjeu et des critères d'exécution efficaces.

- **Conseil européen de Nice (décembre 2000).** Essentiellement porté sur la question de la **réforme des Institutions**. Traité signé qui était censé permettre à l'Europe de fonctionner à 25 (on revoit le calcul de la pondération des voix au Conseil, le nombre de sièges au Parlement). **Calamiteux. Traité inachevé, mauvais compromis (sous la Présidence française) qui n'était pas à la hauteur des enjeux.** C'est pour cela notamment que l'on avait décidé d'aller au-delà et de proposer une Constitution qui comprenait un important volet institutionnel. Celle-ci ayant été rejetée, c'est le traité de Nice qui s'appliquera avec les risques de blocage et donc de paralysie qu'il comporte.
- **Conseil européen d'Athènes (avril 2003)** . Signature officielle du Traité d'adhésion, rendue effective au 1^{er} mai 2004.

E) Le Processus :

- Du côté de l'Union, les Etats membres sont parties au processus d'adhésion.
- La présidence du Conseil des Ministres, tenue par rotation par chacun des Etats membres, présente les positions de négociation acceptées par le Conseil et préside les sessions de négociation au niveau des ministres et de leur adjoint.
- Chaque pays élabore ses propositions de position sur l'acquis communautaire. La commission a plus ou moins un rôle d'intermédiaire entre les deux.

F) Les enjeux de l'élargissement :

- Les enjeux sont nombreux (immédiats et à long terme) et leur évaluation est difficile.
- On peut toutefois en définir un certain nombre, comme le coût budgétaire, les conséquences économiques et sociales et les conséquences internationales de l'évolution du continent européen.
- Elargissement facilite l'Europe de la mobilité des jeunes, des échanges et de la connaissance, avec plus de facilités pour étudier dans tous les pays de l'UE et pour valider ses qualifications universitaires ou professionnelles

Coût budgétaire :

- Le total des dépenses de l'élargissement s'est monté à 40 milliards d'euros sur 2004-2006.
- Au-delà, il a été prévu une période transitoire où les schémas de fonctionnement des Fonds structurels et de la PAC sont adaptés aux contraintes des PECOS.

Conséquences économiques :

- L'élargissement introduit plus de disparités au sein de l'Union. Richesse moyenne de ces pays se situe en dessous de la moyenne de la richesse des autres. Seuls trois pays dépassent ce seuil : Slovaquie, République Tchèque et Hongrie.
- A titre de comparaison, le PIB de l'ensemble de la Grèce (1981) du Portugal et de l'Espagne (1986) se situait à 60% de la moyenne européenne de 1986.
- Le dynamisme de ces **pays depuis (En partie notamment grâce à l'Europe) de même que la croissance de l'Irlande inclinent à être optimiste pour la suite.**

- Les Pays d'aujourd'hui ne sont pas si éloignés de ceux d'hier. **C'est le niveau d'exigence qui lui a changé.** D'une union douanière, l'Europe est devenue Marché Unique, à terme Union monétaire, ce qui représente un « acquis communautaire » bien supérieur à intégrer et digérer.
- **La crainte des répercussions négatives de l'intégration a été largement exagérée.** Les barrières commerciales ont été réduites depuis 10 ans.
- Les 2/3 du Commerce des Pécus se faisaient, avant l'élargissement, avec les pays de l'Union. **Les échanges français avec ces pays ont été multiplié par 5 depuis le début de la transition et la Région représente 10% de nos exportations.**
- Le Rattrapage économique que connaissent ces pays a un effet dynamisant pour la croissance de l'Europe élargie.
- L'élargissement est bon pour les investisseurs et les industriels car **il ouvre de nouveaux marchés sur notre continent avec la sécurité d'avoir les mêmes règles du jeu communautaire, sur la sécurité ou les normes.**

Les risques sociaux.

- La crainte d'un « dumping social ».
- L'harmonisation des systèmes sociaux faisait partie des objectifs du Traité de Rome. Cependant on a privilégié les échanges et le marché unique. Il fut admis que chaque pays restait maître de son propre système social. Le traité de Schengen qui traite de la libre circulation des personnes et de son encadrement a été une première étape. Le Traité d'Amsterdam de 1997 donne une base légale à un début de politique communautaire en matière sociale.
- Cependant, la situation dans ces pays ne diffère pas trop de la notre : ils s'alignent progressivement sur nos standards de protection, même si le moindre de coût de la vie dans ces pays introduit de puissantes disparités.
- CF Directive Bolkestein, considérablement amendée, qui exige désormais pour la plupart des prestations de service, que les prestataires étrangers se conforment aux droits du pays d'accueil.

G) L'opinion publique :

Question très importante car son analyse nous dit beaucoup de choses sur ce qui s'est joué et continue de se jouer sur cette question de l'élargissement.

Pays candidats :

- Le Dernier Eurobaromètre des pays candidats (12 147 personnes interrogées en face à face dans l'ensemble des 13 pays porte sur les indicateurs de sentiments d'appartenance à l'Union :
- 61 % de sentiments positifs. Sentiment d'appartenance très important mais divers selon les pays. Ce sont à l'époque les peuples les plus « loin » de l'adhésion qui ont le sentiment le plus positif : roumains (78%), bulgares (68%), Hongrois (67%) et Turcs (65%).
- Les gens escomptent des bénéfices pour leur pays.
- Ils ont une grande soif d'Europe (cf période du rideau de fer, accès à l'abondance et aux mieux être promis et procuré par l'Union)

Du côté des pays de l'Union :

- 66% des gens se disaient à l'époque en faveur de l'élargissement.
- Des chiffres à manier et comprendre avec précaution : la campagne référendaire a montré qqfois qq relents de xenophobie.
- Problème de pédagogie (l'élargissement n'a pas été bien expliqué).
- Problème de pédagogie en général sur l'Europe en France qui sert « d'excuses » ou de défouloir à une classe politique qui refuse d'assumer certaines décisions impopulaire.

H) L'Europe élargie dans le monde.

- Le principe politique qui a guidé l'élargissement a été de réunifier le continent pour mettre fin à une coupure qui avait duré un demi-siècle.
- **L'élargissement doit favoriser l'émergence d'une Europe politique**
- L'élargissement, pour réussir, ne doit pas créer de coupures entre nous, Pays européens, ensuite avec nos voisins, ensuite avec nos alliés dans l'exercice de notre influence dans le monde.
- **L'élargissement réconcilie** le projet économique d'une Europe unie avec une vision géostratégique du continent européen qui va permettre d'asseoir son poids et sa légitimité sur la scène internationale.
- Nouvelles frontières posent la question des rapports de l'Union élargie avec ses nouveaux voisins, Russie et Ukraine à l'est ou pourtour méditerranéen.