

L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

La construction européenne est en perpétuel devenir. Les objectifs et le fonctionnement de l'Union Européenne, aujourd'hui, s'écartent sans doute autant du modèle prévalant en 1957 que de celui qui caractérisera l'Europe élargie dans 20 ou 50 ans.

L'histoire de la construction européenne (I) révèle le croisement de trois paramètres impliquant nécessairement des étapes historiques de réalisation :

- le nombre des États membres (**élargissement**) ;
- le nombre de secteurs ou de domaines faisant l'objet de l'Union ;
- l'intensité du lien (**approfondissement**).

L'élargissement de l'Europe suppose que le pays demandeur ait la qualité d'« européen » (II), qu'il réponde à un certain nombre de conditions économiques et politiques (III) et qu'il s'inscrive dans une stratégie de préparation à son entrée effective dans l'Union (IV). L'Union européenne attend de nombreux avantages de son élargissement (V).

I- Un bref rappel historique de la construction européenne

Le rappel du contexte historique de la construction européenne éclaire sur le sens de sa volonté de développement et sur celui de son élargissement actuel. En effet :

- **De 1917 à 1947**, le nationalisme qui domine les mentalités commence à être remis en cause intellectuellement en raison des méfaits qu'il entraîne : bouleversements politiques en Russie, intervention militaire américaine aux côtés des alliés en Europe de l'Ouest, paroxysme de la barbarie humaine (holocauste) ;
- **De 1947 à 1989**, rupture de l'Europe selon l'axe Nord – Sud ; une partie du Continent se situera dans le cadre idéologique, culturel, économique et militaire des Etats-Unis (libéralisme), une autre partie sera placée sous le giron de l'URSS (communisme) ; sous l'impulsion des Etats-Unis et notamment du plan Marshall, l'Europe concrétise sa volonté constructrice d'une union par des réalisations institutionnelles comme l'OECE, l'OTAN, le Conseil de l'Europe et surtout les débuts de la communauté européenne (Traité de Rome, 1957).

Initialement, la construction européenne a été réduite en nombre, en raison de la forte intensité unificatrice recherchée. C'est ainsi que la conception de J. MONNET correspondait à une intégration économique par secteurs ou domaines d'activité ayant vocation à engendrer une Union politique ultérieure. Sur cette période, la construction européenne s'affermi et connaît un point fort en 1992 avec la création de l'Union Européenne.

- **Depuis 1989**, le démantèlement du système soviétique a posé le problème de l'élargissement de l'Europe de l'Ouest à l'Europe de l'Est.

La construction européenne est notamment caractérisée par une succession d'évènements faisant prévaloir tour à tour un approfondissement de l'Union et un élargissement territorial.

- ⇒ **De 1950 à 1970** : création de « l'Europe des 6 » avec l'Allemagne, la France, la Belgique, Le Luxembourg, l'Italie et les Pays-Bas ; période de gestation des institutions.
- ⇒ **De 1970 à 1985** : élargissements successifs ; en 1973, entrée du Royaume Uni, de l'Irlande et du Danemark ; en 1981, entrée de la Grèce ; en 1986, entrée de l'Espagne et du Portugal.
- ⇒ **De 1986 à 1996** : approfondissement par un renforcement institutionnel (Acte Unique, Traité de Maastricht) ; élargissement avec l'entrée en 1995 de l'Autriche, La Suède et la Finlande.
- ⇒ **De 1997 à 2004** : approfondissement avec l'Union monétaire et les travaux de la Convention (élaboration de la Constitution européenne) ; élargissement décidé au sommet européen de Copenhague les 12 et 13 décembre 2002 avec l'entrée de 10 nouveaux pays : l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la république Tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, Malte et Chypre (adhésion effective en mai 2004).

2- La qualité d'européen

L'article 0 Titre VII du Traité de Maastricht définit les limites de l'adhésion à l'Union par la qualité d' « européen » de l'Etat demandeur.

S'agit-il d'un critère géographique ou d'un critère culturel ? qu'entend-on par « Etat européen » ?

2.1- le critère géographique

Il n'y a jamais eu de difficulté à déterminer les frontières Nord et Sud de l'Europe. En revanche, les frontières Est et Ouest soulèvent des problèmes. L'Oural n'est en rien une frontière physique ou naturelle. Par ailleurs, les îles Féroé (Danemark), l'île de Man (RU) et les îles Anglo-normandes situées dans la Manche ne font pas partie de l'UE.

En outre, le Groenland relevant du Danemark est sorti de l'Union par référendum en 1982.

Ces quelques exemples montrent l'imprécision des frontières géographiques de l'Europe.

Le cas de la Turquie souligne la nécessité d'une définition non seulement géographique de l'Europe mais aussi culturelle.

2.2- Le critère culturel.

Alors que la Turquie est associée aux Communautés européennes depuis une trentaine d'années, sa demande officielle d'adhésion le 14 avril 1987 n'aboutit pas car elle se voit opposer, notamment, la réactivation de l'islamisme fondamental dans sa population.

Si le Groenland a quitté l'Europe après dix ans d'adhésion, c'est que sa culture traditionnelle et son économie semblent plus proches de celles du continent nord-américain.

A l'opposé, la Réunion, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, Madère, les Açores, les Canaries, St Pierre et Miquelon...relèvent de la communauté européenne.

Déjà, l'OCDE et l'OTAN traduisent l'éloignement à l'égard du critère géographique pour retenir principalement celui d'un niveau de vie, de développement et de culture économique.

Ainsi, les contours de l' « espace européen » relèvent d'un mélange implicite des critères géographique et culturel.

3- Les conditions économiques et politiques de l'élargissement

Les traités de Paris et de Rome n'ont pas mentionné les critères politiques à respecter par tout candidat à l'adhésion. Ces traités n'exprimaient que des objectifs de paix et de prospérité économique.

Il faut attendre le Conseil européen de 1978 pour qu'explicitement soient mis en évidence ces critères et soit également définie une identité commune : « le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l'Homme dans chacun des Etats membres constituent des éléments essentiels de l'appartenance aux Communautés européennes ».

Puis, à l'occasion de la demande d'adhésion de la Grèce de l'Espagne et du Portugal, la Commission a ajouté : « considérant que les principes de démocratie pluraliste et de respect des droits de l'Homme font partie du patrimoine commun des peuples des Etats réunis dans les Communautés européennes et constituant donc des éléments essentiels à ces Communautés... ».

C'est ainsi que l'étude des candidatures à l'Union exige le respect des cinq conditions suivantes :

- Une identité européenne,
- Le respect de la démocratie et des droits de l'Homme,
- L'acceptation de l'acquis communautaire,
- Une économie de marché efficace et compétitive avec un cadre administratif et législatif (ce critère vise tout particulièrement les pays de l'Europe centrale qui constituent aujourd'hui l'essentiel des candidatures à l'adhésion),
- La possibilité de s'intégrer dans la PESC.

C'est en 1993, lors du Conseil européen de Copenhague qu'a été envisagé l'élargissement actuel : « les pays associés, de l'Europe centrale et orientale, qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne ».

4- La mise en place d'une stratégie de pré-adhésion

Si le Conseil européen de Copenhague (1993) a envisagé un élargissement aux Pays de l'Europe Centrale et Orientale (PECO), une stratégie de pré-adhésion a été définie en 1994 par le Conseil européen d'Essen.

Cette stratégie est fondée sur des accords, des partenariats spécifiques et sur des aides :

⇒ les accords européens avec les PECO.

Ils prévoient des réunions annuelles du Conseil d'association (niveau ministériel) et du Comité d'association (niveau supérieur de la fonction publique) ainsi que de sous-comités multidisciplinaires (niveau technique). Ces accords visent à instaurer le libre-échange entre l'UE et les pays associés à partir de négociations commerciales et du rapprochement des législations.

Les accords européens ont été signés par la Hongrie, la Pologne, la Bulgarie, la République Tchèque, la Roumanie, la République Slovaque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie. Ils doivent promouvoir le libre-échange et également un rapprochement politique.

⇒ les accords d'association

La Turquie, Malte et Chypre ont signé des accords d'association pour une Union douanière. Ces accords ont un objectif économique mais n'ont pas pour but d'instaurer un dialogue politique, à l'instar des accords européens.

⇒ Les partenariats pour l'adhésion

Il s'agit ici d'orienter l'aide européenne vers les besoins spécifiques de chaque pays candidat afin de l'aider à surmonter des difficultés ou des problèmes particuliers. Des priorités sont ainsi définies dans l'affectation des aides.

⇒ L'aide pré-adhésion.

Elle correspond à différents programmes dont notamment :

- le programme Sapard qui a pour objectif d'aider au développement agricole et rural des dix nouveaux pays ;
- le programme Phare qui finance non seulement les actions nécessaires au renforcement de la capacité administrative et judiciaire mais aussi les investissements nécessaires à l'adoption et à l'application de l'acquis communautaire (harmonisation juridique) ;
- le programme Ispa qui prévoit une aide aux investissements en matière d'environnement et de transports.

L'ensemble de ces aides constitue des instruments structurels de pré-adhésion.

La préparation au futur élargissement en 2004 s'appuie, en conséquence, sur des prévisions budgétaires établies dans le cadre de l'Agenda 2000. Elle s'appuie aussi sur des réformes institutionnelles, nécessitées par l'augmentation du nombre d'Etats membres. Ces réformes institutionnelles font aujourd'hui l'objet de la tenue d'une Convention présidée par Valérie Giscard d'Estaing.

5- Les avantages attendus de l'élargissement

Selon Günter VERHEUGEN, Membre de la Commission européenne responsable pour l'élargissement, les avantages attendus sont à la fois politiques et économiques :

- étendre la zone de stabilité et de paix à tout le continent européen pour éviter que des conflits, comme celui de l'ex-Yougoslavie, ne se reproduisent ;
- stimuler la croissance économique et commerciale, le marché unique passant de 379 à 480 millions de consommateurs ;
- renforcer le rôle de l'Union dans le monde, notamment dans les négociations commerciales ;
- améliorer la qualité de vie des citoyens de toute l'Europe, du fait de l'adoption par les nouveaux Etats membres de la réglementation communautaire relative à la protection de l'environnement et à la lutte contre la criminalité, la drogue et l'immigration illégale.

Mots – clés : élargissement de l'Europe, approfondissement de l'Europe, construction européenne, adhésion à l'Union.

Pour aller plus loin : les sites utiles sur l'élargissement ;

- <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm> (le processus de l'élargissement)
- http://www.europarl.eu.int/enlargement/default_en.htm (le processus de l'élargissement)
- <http://europa.eu.int/comm/eurostat/> (indicateurs statistiques sur les pays candidats)
- http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_fr.htm (les aspects agricoles de l'élargissement et le programme Sapard)
- http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_fr.htm (le programme Ispa)
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/s40000.htm> (la reprise de l'acquis juridique communautaire par les pays candidats)
- <http://www.rpfrance.org/cec/homecec.htm> (les programmes de pré-adhésion).