



CAHIERS

EUROPÉENS

DE

SCIENCES PO

3

2000

L'ÉLARGISSEMENT DE

L'UNION

EUROPÉENNE:

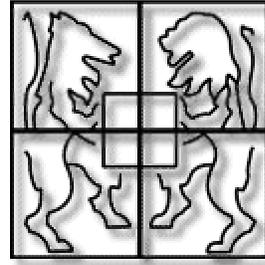
A QUI, QUAND, AVEC

QUELLES RÉFORMES

PRÉALABLES?

FRANÇOISE

DE LA SERRE



**CAHIERS
EUROPEENS
DE
SCIENCES PO
3 / 2000**

**L'ÉLARGISSEMENT DE
L'UNION
EUROPÉENNE:
A QUI, QUAND, AVEC
QUELLES RÉFORMES
PRÉALABLES?**

**Françoise
DE LA SERRE (*)**

(*) Directeur de recherche au C.E.R.I (F.N.S.P.)



L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE :
A QUI, QUAND, AVEC QUELLES RÉFORMES PRÉALABLES ?

*Version révisée d'un texte prononcé lors d'une conférence
à l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université Catholique de Louvain
en novembre 1999*

Considérée à juste titre comme un devoir moral et une nécessité politique la réunification du continent européen est aujourd'hui, pour l'Union Européenne, une sorte de «nouvelle frontière ». Mais en même temps l'élargissement, qui doit matérialiser cette stratégie, est la variable la plus décisive et la plus porteuse d'incertitudes pour la poursuite, voire la survie, du processus d'intégration.

Certes ce n'est pas la première fois que la Communauté, devenue Union, est confrontée à la question de son élargissement. En moins de 40 ans, du fait de quatre élargissements successifs, elle est passée de six à quinze Etats-membres prouvant ainsi, comme le voulaient les textes fondateurs, sa disponibilité à l'ouverture. A chaque fois les nouvelles adhésions ont soumis le système à de fortes tensions et représenté autant de risques que d'opportunités. Mais ces quatre élargissements se sont déroulés selon un schéma analogue.

Ils ont eu en commun :

- . d'étendre le modèle d'intégration sans en bouleverser les institutions et les politiques
- . de faire reposer l'essentiel de l'ajustement sur les candidats eux-mêmes

. de ne pas obliger les Etats-membres à se prononcer sur les limites géographiques de leur entreprise puisque la guerre froide en bornait et en figeait les frontières.

Avec l'élargissement qui se profile et qui pourrait déboucher sur une Europe à 20, 25, voire 30 Etats-membres du fait de la multiplication des candidatures - formelles ou virtuelles - on est dans une toute autre problématique et le schéma des élargissements antérieurs n'est à l'évidence pas reconductible. Le double défi du nombre et de l'hétérogénéité des candidats oblige l'Union à s'interroger sur ses limites géographiques, à inventer de nouveaux modes de fonctionnement, à remodeler ses politiques et à trouver les moyens des ambitions qu'elle affiche.

I – A QUI ET QUAND ÉLARGIR L'UNION EUROPÉENNE?

La première question que pose l'élargissement est bien évidemment celle des limites de l'Europe.

La fin de la guerre froide et la disparition de tous les repères qui avaient structuré la construction européenne ont en effet pour conséquence que, pour la première fois depuis le début des années 50, il serait envisageable de faire coïncider les frontières de l'Union avec celles de l'Europe. Le Traité de Rome avait en effet énoncé à l'art. 237 que « tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté ». Les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont repris la formulation à l'identique sans pour autant expliciter ce qu'il faut entendre par « Européen ». Le

paradoxe pour l'Union Européenne est dès lors de devoir s'élargir sans savoir précisément où s'arrête l'Europe.

Celle-ci résiste en fait à toute définition incontestable. C'est une notion géographique aux contours incertains et sur le plan historique un concept à géométrie variable. Aucun critère : culturel, historique, géopolitique ne permet de cerner à coup sûr une identité qui s'analyse en fait en termes de complexité et de diversité (1). Chargée par le Conseil européen de préciser les contours de l'Europe, la Commission, en 1992, a explicitement reconnu qu'il s'agissait d'une mission impossible. Elle a considéré que « l'expérience partagée de proximité d'idées, de valeurs et d'interaction historique ne peut être condensée dans une formule simple et reste sujette à révision à chaque génération ». En fait, le collège européen semble avoir adopté une thèse proche de celles défendues par le philosophe E. Balibar ou le géographe M. Foucher.

Pour celui-ci, « L'Europe se définira par l'espace d'application d'un projet politique dont la dimension spatiale sera déterminée par la somme des Etats qui y participent ». Il va de soi que cette approche a pour conséquence de souligner l'importance des valeurs et des principes qui fondent ce projet politique.

Quelles sont, pour l'Union Européenne, en termes de stratégie d'élargissement, les conséquences de cette « indétermination géo-politique » et de ce non-dit sur les limites de l'Europe ?

Il semble qu'un consensus existe au sein de l'Union pour occulter le problème de ses frontières définitives et substituer aux interrogations sur l'euroanéité des candidats l'observance de critères conditionnant leur adhésion : démocratie et état de droit, droits de l'homme, existence d'une économie de marché. Il en découle une approche combinant élargissement annoncé et élargissement virtuel.

L'élargissement annoncé résulte des décisions prises au Conseil Européen de Luxembourg (déc. 97) puis à celui d'Helsinki (décembre 99). Le premier avait défini l'élargissement comme « un processus global, inclusif et différencié ». Processus « global » parce que tous les PECO « associés » et Chypre étaient reconnus comme candidats et que tous bénéficiaient d'une aide de pré-adhésion. Caractère « différencié » parce que l'ouverture des négociations en mars 1998 concernait seulement cinq PECO plus Chypre (et désormais Malte) et que chaque candidat serait traité selon ses mérites propres.

Cette approche a été révisée par le Conseil européen d'Helsinki qui a repris à son compte les propositions de la Commission visant à estomper les différences entre les deux catégories de candidats. Les Quinze ont en effet décidé d'ouvrir, en l'an 2000, des négociations avec tous les PECO associés et se sont rendus aux arguments de la Commission. En premier lieu, celle-ci avait fait valoir que le groupe des candidats avec lesquels l'Union Européenne négociait avait perdu de son homogénéité (de très grandes différences existant dans le rythme de reprise et de transposition de l'acquis) alors qu'au sein du deuxième groupe des progrès considérables avaient été accomplis par certains (Slovaquie – Lettonie). En second lieu, elle avait estimé que la crise du Kosovo mettait l'accent sur la vraie dimension stratégique de l'élargissement et suggéré que, pour stabiliser à terme la région, l'instrument le plus crédible était la promesse d'adhésion. A vrai dire, le Conseil européen de Cologne était déjà allé dans cette direction en indiquant : « L'Union Européenne est disposée à rapprocher les pays de cette région de la perspective d'une pleine intégration dans ses structures ». Enfin le Collège européen jugeait difficile de marginaliser la Roumanie et la Bulgarie

par rapport aux autres PECO. Etant déjà « associées » et ayant démontré une solidarité coûteuse dans la guerre Kosovo, il ne paraissait pas opportun de créer, pour elles, une nouvelle catégorie de candidats entre Europe du Centre Est et Europe balkanique.

L'approche retenue par le Conseil européen d'Helsinki a donc une double conséquence.

D'une part, un « élargissement de l'élargissement » programmé en décembre 97. Cette évolution apparaît comme largement déterminée par la crise du Kosovo, laquelle, au nom de l'impératif de stabilisation, a favorisé la montée en puissance des « critères politiques » et gommé la différence de traitement imposée au départ aux candidats.

D'autre part, cet élargissement annoncé co-existe avec un élargissement virtuel qui concerne désormais les pays de l'ex-Yougoslavie et l'Albanie, et devrait déboucher sur leur adhésion au terme d'un long processus combinant statut probatoire (accords association- stabilisation) et exigences de réconciliation régionale.

En revanche un consensus existe actuellement pour laisser en dehors de l'élargissement des pays comme l'Ukraine, la Russie et la Moldavie, dont la « vocation européenne » peut certes être plaidée – elle l'est notamment par J. Attali dans sa proposition d'Europe à 40 - mais qui ne sont pas considérés comme « éligibles » à l'adhésion. Pour eux, « partenariats » et « stratégies communes » devraient matérialiser leur relation avec l'Union.

Dans ce nouveau contexte, qu'en est-il de la Turquie ? La Turquie n'entre en fait dans aucune des catégories mentionnées.

Le Conseil européen d'Helsinki a, là encore, suivi la Commission. La Turquie se voit reconnaître non plus seulement une « vocation européenne », mais un statut de

candidat à part entière, et est insérée, à ce titre, dans le dispositif de pré-adhésion (impliquant notamment une aide financière). Elle demeure toutefois, pour l'instant, exclue de l'ouverture de négociations pour non-observance des critères politiques (non-respect des droits de l'homme et des libertés publiques, problème de la minorité kurde).

Dans l'approche par l'Union de l'élargissement l'importance prise actuellement par les critères politiques est incontestable mais non dépourvue de risques. Son principal mérite est comme le dit J.L. Bourlanges « de substituer au problème de l'introuvable identité européenne la question de l'identité de l'Union » et de subordonner l'élargissement à l'acceptation sans réserve d'un projet politique commun. Mais, en contrepartie, cette approche exige que ce projet commun soit mieux défini en préalable aux adhésions, ce qui nécessite la clarification du projet politique en termes de valeurs partagées, de principes d'organisation, d'ambitions internationales. A défaut, le primat du politique pourrait en effet conduire à certaines dérives. L'une d'elles serait, par exemple, de précipiter les adhésions en considérant que l'Union Européenne est une machine à rendre démocrate et à stabiliser le continent européen ce que Washington, par exemple, lui enjoint de faire. Mais une telle approche pourrait aboutir à une interprétation trop laxiste des conditions à remplir par les candidats avec des risques réels de dilution ou de pollution de la construction communautaire existante.

La situation dans les Balkans, suite à la crise du Kosovo, conduit d'ailleurs à regretter l'absence d'un statut intermédiaire entre appartenance et non appartenance à l'Union.

De ce point de vue le projet de Confédération avancé au début des années 90 par F. Mitterrand avait pour inconvénient d'imposer la présence de l'URSS à ses anciens satellites, mais il avait l'avantage de proposer la constitution d'un forum rassemblant

tous les pays engagés dans une relation avec l'Union européenne. La « Conférence européenne » créée par le Conseil européen de Luxembourg en 1997, ne pourrait-elle se voir explicitement confier cette mission de rassemblement de la « famille européenne » ?

Le Conseil Européen d'Helsinki n'est pas allé jusqu'à satisfaire la vieille revendication des candidats d'une fixation de dates d'adhésion (au moins pour les pays les mieux préparés). Deux thèses s'affrontaient sur ce point. L'une, défendue par le président Prodi considérait que la fixation d'une date d'adhésion contribuerait à mobiliser les énergies et à accélérer le processus d'adaptation. Le président de la Commission, dans son discours d'investiture au Parlement européen, avait donc souhaité que soit définitivement fixée la date d'adhésion des pays les mieux préparés. L'autre, se fondant notamment sur l'exemple de la République tchèque, qui a accumulé des retards par rapport aux autres candidats du premier groupe, estimait que la fixation d'une date aurait plutôt des effets négatifs sur les ajustements à opérer par les candidats et les inciterait à traiter avec une certaine complaisance les obligations de reprise de l'acquis.

Ces réticences venaient aussi du fait que les négociations n'ont porté jusqu'à présent que sur la moitié de l'acquis et que, comme toujours, les chapitres les plus difficiles étant examinés en dernier on ne peut préjuger la fin des négociations.

En outre, et peut-être surtout, le principe de différenciation qui veut que chaque candidat soit jugé selon ses mérites propres paraissait devoir être mieux servi par une absence de calendrier dans la mesure où cette absence autorise rattrapages et émulation.

A Helsinki, les Quinze se sont donc refusés à fixer un calendrier. Si l'on doit cependant formuler une hypothèse, la date 2002 ou 2003 pour les premières adhésions

demeure la plus optimiste, sans que l'on puisse dire – à ce stade – si ces adhésions seront individuelles ou groupées.

II – AVEC QUELS DÉFIS À RELEVER ?

S'interroger sur les réformes et ajustements requis par l'élargissement conduit au préalable à évaluer les défis que pose à l'Union le passage de 15 à 27, voire 30 Etats-membres puisque c'est cette hypothèse qui prévaut désormais.

Le premier défi est à l'évidence celui de la dimension dans la mesure où cet élargissement impliquera approximativement une augmentation de 25 % de la superficie comme de la population de l'Union. Il s'accompagne d'un défi du nombre qui comportera, si aucune réforme n'est adoptée, de graves conséquences pour un système institutionnel déjà malmené par l'élargissement à Quinze. A traité constant, la simple adaptation arithmétique des institutions aurait de lourdes conséquences. La forte augmentation du nombre des Etats entraverait de façon mécanique le fonctionnement de chaque institution en compliquant délibérations et surtout décisions, et en rendant aléatoire le caractère collégial d'institutions comme la Commission ou la Cour de Justice. Seraient aussi menacées, par voie de conséquence, les synergies institutionnelles qui font l'originalité de la méthode communautaire. En outre, la sur-représentation au Conseil des Etats les moins peuplés, qui a été instaurée par le Traité de Rome, se trouverait fortement augmentée dans la mesure où tous les candidats (à l'exception de la Pologne et, dans une moindre mesure, de la Roumanie) appartiennent à cette catégorie. Serait alors aggravée une dérive amorcée par les élargissements

précédents et qui mènerait à une diminution du poids des pays les plus peuplés. Aujourd'hui, selon les chiffres de la Commission, une décision peut être bloquée par un groupe d'Etats Membres représentant 12 % de la population de l'Union et une décision prise par un groupe représentant 58 % de la population. Dans une Europe à 27, la projection du système actuel donnerait la situation suivante : la décision pourrait être bloquée par un groupe représentant 10 % de la population et adoptée par un groupe, en représentant seulement 50 %.

Même s'il faut dédramatiser en considérant hautement improbable une coalition des petits Etats-membres une telle situation affecterait à l'évidence la représentativité des décisions du Conseil.

Le second défi que pose l'élargissement à venir, est celui de la gestion de l'hétérogénéité et de la difficile cohabitation entre anciens et nouveaux membres. Sur le plan économique, et en dépit de l'importance des réformes entreprises par les candidats et de leur rythme enviable de croissance, divers indicateurs traduisent le fossé qui sépare les candidats des Etats-membres actuels :

- un niveau de vie moyen 5 fois inférieur au niveau moyen de l'Union
- un PIB égal à 4 % de celui de l'Union
- la part importante de l'agriculture dans ce PIB
- une grande insuffisance d'infrastructures.

Selon les estimations les plus courantes, 40 ans de croissance à 8 % seraient nécessaires pour que l'ensemble des PECO atteigne le niveau moyen du PNB/habitant de l'Union si la croissance de celui-ci est de 2,5%.

L'enjeu pour les candidats est donc de devoir réaliser, en très peu de temps, ce que les économies occidentales ont fait, après la guerre, sur une période beaucoup plus longue, dans une conjoncture favorable, et en disposant d'une économie de marché établie.

Mais, au-delà de ces aspects économiques, l'hétérogénéité provient aussi des expériences historiques, politiques et sociales des candidats. Il s'agit de pays à l'histoire tourmentée, qui ne sont pas tous de vieilles nations, dont les populations ne sont pas toujours homogènes et dont les expériences démocratiques dans la période pré-communiste ont été généralement brèves et d'inégale qualité. L'entrée dans l'Union exigera d'eux la consolidation d'une culture politique de compromis, et une importante mutation psychologique et culturelle des sociétés, de l'administration, du pouvoir judiciaire. Ce n'est qu'une fois opéré ce rapprochement des mentalités et des comportements que pourra s'édifier l'« *affectio societatis* » chère à Jacques Delors et qui lui paraît nécessaire à la réussite du « *contrat de mariage* » entre anciens et nouveaux membres de l'Union européenne. Au-delà des valeurs partagées, celui-ci implique en effet un minimum d'aspirations et de conceptions communes au service d'un même destin. Ce n'est pas mettre en doute le degré d'engagement des gouvernements et des sociétés qui ont fait du « *retour à l'Europe* » leur priorité que d'évoquer de possibles difficultés.

Pour des pays où la chute du communisme a signifié autant la restauration de l'indépendance que le retour à la démocratie, les abandons de souveraineté que requiert la méthode communautaire seront difficiles à consentir et l'apprentissage d'une culture politique de compromis pas évidente. Ce sera notamment le cas lorsque les

conséquences de l'adhésion seront perçues négativement par l'opinion publique et certaines catégories sociales.

Sans doute leur sera-t-il également difficile de concevoir leur adhésion non seulement comme une relation essentiellement bilatérale avec Bruxelles, mais aussi comme un jeu multilatéral impliquant notamment, par le biais des programmes communautaires, une part importante de coopération régionale. Même si les mauvais souvenirs de la période du COMECON commencent à s'estomper, les difficultés de mise sur pied de la zone de libre-échange centre-européenne sont à cet égard révélatrices.

Troisième difficulté, l'importance prise récemment dans l'Union – et traduite dans le Traité d'Amsterdam - par la définition d'un modèle social européen. Le mélange de solidarité et de responsabilité individuelle qu'il suppose risque d'être jugé à la fois trop contraignant par les plus entreprenants et trop inégalitaire par les plus vulnérables.

Enfin les candidats peuvent être tentés de considérer l'adhésion essentiellement comme une recette de prospérité économique en minimisant la dimension politique qu'incarne notamment la politique étrangère et de défense commune.

Alors que le problème de la défense commune est au cœur des préoccupations actuelles de l'Union, il est légitime de s'interroger sur les conséquences qu'aura l'élargissement sur cette nouvelle dimension de la construction européenne. Agira-t-il dans le sens de plus ou moins d'europanisation ? Quels seront les effets du double élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN ? Favorisera-t-il, pour la gestion des crises, une option OTAN ou une option européenne impliquant une rénovation de la relation transatlantique ?

Jusqu'alors la perception particulière que les candidats à l'Union européenne ont de la menace, et l'attachement aux garanties que leur donne le Traité de Washington, les ont plutôt conduits à privilégier l'OTAN et à n'accorder qu'un intérêt relatif à l'Identité européenne de sécurité et de défense. Les évolutions engagées par le Conseil européen de Cologne, et confirmées par celui d'Helsinki, la situation dans les Balkans impliquent désormais, pour les candidats, un « aggiornamento » de leurs positions en matière de défense européenne.

Le troisième défi à attendre de l'élargissement vient des risques qu'il comporte pour le maintien du niveau actuel d'intégration et a fortiori pour son développement.

Est-il en effet envisageable de maintenir le projet d'intégration qu'implique la mise en œuvre des Traités de Maastricht et d'Amsterdam tout en absorbant sur une longue période des candidats de plus en plus nombreux ? Au début des années 90, le problème se posait en termes de « dilemme » entre élargissement et approfondissement. Aujourd'hui, l'Union européenne affiche la compatibilité des deux approches.

La première mesure, qui doit assurer cette compatibilité, est l'obligation d'une reprise intransigeante de l'acquis communautaire n'autorisant ni dérogations ni opting outs. L'éventualité d'un « partial membership », supposant une reprise partielle de l'acquis qui avait été parfois évoquée, est donc exclue. On peut certes comprendre que, compte tenu du caractère indissociable de certaines politiques communes, cette option n'ait pas été retenue mais les difficultés demeurent car la situation sera difficile à gérer, avec une mosaïque de mesures de transition différentes selon les secteurs et selon les pays. Pour l'UEM, la différenciation formalisée par le Traité de Maastricht devrait permettre la solution des problèmes posés aux nouveaux adhérents. Les textes organisent en effet, en ce domaine, une Europe à plusieurs vitesses - sur la base de

différentes phases régies par l'observance de critères précis - dans laquelle les nouveaux adhérents devraient trouver leur place.

Il en va tout autrement pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice créé par le Traité d'Amsterdam à partir d'une communautarisation partielle du 3^e pilier et de l'incorporation de Schengen. Cet acquis devra être, comme le rappelle le Traité d'Amsterdam, intégralement accepté par les candidats, ce qui tranche avec la flexibilité que se sont accordés, dans ce domaine, les Etats-membres actuels en obtenant, pour eux-mêmes, dérogations et opting outs. Il est pourtant évident que cette reprise intransigente de l'acquis va notamment imposer aux nouveaux adhérents une politique des frontières peu compatible avec les mouvements migratoires traditionnels dans la région. Par exemple entre la Pologne et l'Ukraine.

La compatibilité affichée entre élargissement et poursuite de l'intégration pose par ailleurs, le problème de l'extension aux candidats des politiques communes qui sont tout à la fois les piliers de l'intégration et les politiques les plus « budgétivores » : la PAC et les politiques structurelles.

Même si les estimations varient d'un expert à l'autre, il est clair que vu le retard de développement des candidats, leur handicap en matière d'infrastructures, un fort potentiel agricole, tous seront éligibles aux Fonds structurels et agricoles, ce qui signifierait une forte augmentation – voire un doublement - du budget communautaire.

Ceci pose un double problème : d'une part, celui des ressources financières dont devra disposer l'Union élargie ; d'autre part, celui de la subsidiarité et du niveau de l'intervention communautaire. Devant le Parlement européen, le président R. Prodi, s'est d'ailleurs interrogé récemment sur « ce qui doit être vraiment traité au niveau

européen ». Il a insisté sur la nécessité de poser cette question « sérieusement et honnêtement ».

III – AVEC QUELLES RÉFORMES PRÉALABLES ?

Accueillir les candidats en surmontant les différents défis évoqués implique de la part de l'Union un aggiornamento de ses politiques et de ses institutions. Ce processus de réforme est inégalement avancé. Il l'est davantage pour les politiques que pour les institutions.

Le document présenté par la Commission « Agenda 2000. Pour une Europe plus forte et plus large » avait pour ambition de donner un tableau prospectif de l'Europe élargie et de dresser un inventaire des réformes à mettre en œuvre pour réussir l'élargissement.

La négociation sur l'Agenda 2000 a été longue et difficile. Il s'agissait de résoudre la quadrature du cercle puisqu'il fallait en effet adapter les politiques à un élargissement coûteux, en restant dans la rigueur financière, sans pénaliser les Etats-membres actuels et en révisant à la baisse les contributions budgétaires de certains d'entre eux.

Le « paquet » adopté par le Conseil européen de Berlin a été salué comme un succès dans la mesure où il a réglé les dossiers les plus brûlants. Il est parvenu à fixer un cadre financier, pour 7 ans, prévoyant l'augmentation des crédits pour l'élargissement. Il a confirmé que la réforme de la PAC serait poursuivie sans renationalisation. Il a

entamé une réforme de la politique structurelle sans léser les pays du sud de l'Europe. Enfin, certains Etats-membres contributeurs nets au budget communautaire ont obtenu de voir allégée leur contribution.

Ces réformes constituaient un préalable incontournable. Mais considéré sous l'angle de l'élargissement, le paquet de Berlin appelle une lecture plus critique.

En premier lieu, il se situe dans une problématique d'Europe à 15, résout en partie les problèmes actuels de l'Union, mais n'intègre qu'imparfaitement la perspective de l'élargissement. Ceci est particulièrement vrai sur le plan budgétaire. Même si les crédits consacrés à l'élargissement sont en augmentation, même s'ils tiennent compte des capacités d'absorption des candidats et du calendrier qui situe les premières adhésions au plus tôt après 2003, on peut s'interroger sur l'adéquation des moyens mobilisés. Dans une interview récente au *Spiegel*, G. Verheugen, le Commissaire en charge de l'élargissement, considérait pour sa part que « les coûts de la reprise de l'acquis étaient largement sous-estimés ».

En second lieu, le paquet de Berlin augure mal de la négociation d'un nouveau système financier répondant à l'ampleur des besoins dans une Europe fortement élargie. Les résistances manifestées, lors de la négociation, au déplafonnement des ressources propres ont de grandes chances de perdurer. Par ailleurs on voit mal l'Allemagne ne pas chercher à ré-ouvrir le dossier de sa contribution financière. Les contributeurs nets qui ont bénéficié de ristournes voudront également pérenniser les avantages obtenus à Berlin.

Enfin, l'accord intervenu sur l'Agenda 2000 rompt avec la conception de la solidarité qui a prévalu lors des élargissements précédents. Les nouveaux arrivants ne bénéficieront en effet que d'une extension partielle de la PAC et des Fonds structurels

alors que, par ailleurs, on leur impose une reprise exigeante de l'acquis et que les Quinze ne consentent pas de très grands sacrifices. C'est ce que le député européen J.L. Bourlanges appelle « accueillir sans partager ».

Cette approche du paquet de Berlin pose donc, pour l'avenir, deux questions importantes : quelles priorités, quelle solidarité devra exprimer le budget de l'Union ? La cohésion économique et sociale devra-t-elle demeurer un des piliers de l'intégration ?

L'autre volet des réformes préalables à l'élargissement concerne le chantier institutionnel, d'autant que l'accélération récente du processus rend cette réforme encore plus urgente. L'objectif est évidemment de permettre à l'Union de fonctionner et de décider en passant de 15 à 20, 27, voire 30 Etats-membres.

Ce n'est pas l'identification des problèmes qui est difficile. Un consensus existe pour considérer que même sans élargissement une réforme eût été nécessaire : le passage de Douze à Quinze a en effet amené le système institutionnel au bord de la rupture : les rouages sont grippés, les dysfonctionnements évidents, en particulier au niveau du Conseil « Affaires générales » qui ne remplit plus sa fonction primordiale de coordination entre les formations spécialisées. Il est donc exclu de reproduire le schéma qui a prévalu lors des élargissements précédents et de procéder à une adaptation arithmétique des institutions pour faire place aux candidats dans un système qui, déjà, fonctionne mal.

Un consensus existe aussi pour cerner les principales difficultés qui résulteront de l'élargissement si rien n'est changé à la situation actuelle. L'impossibilité pour une Commission trop nombreuse et pas assez collégiale de remplir efficacement les missions que lui confie le Traité. Un Conseil des ministres mis dans l'incapacité de

délibérer efficacement – et a fortiori de décider – s’il n’est pas procédé à une réforme de son fonctionnement et à une extension du vote à la majorité qualifiée. Une perturbation des équilibres voulus par le Traité de Rome entre « Grands » et « Petits » Etats au sein du Conseil du fait d’un afflux massif d’Etats faiblement peuplés. Dans la mesure où tous les candidats – à l’exception de la Pologne et dans une moindre mesure de la Roumanie – appartiennent à cette catégorie, le maintien des règles actuelles de pondération nuirait à la représentativité et donc à la légitimité des décisions du Conseil.

La Conférence intergouvernementale précédant le Traité d’Amsterdam avait parfaitement identifié ces problèmes et examiné des solutions que, faute d’accord, les Quinze ont remises à plus tard. A plus tard et en deux temps puisque le Traité envisageait deux séquences.

Une première réforme avant l’entrée du premier candidat verrait la Commission compter un seul commissaire par Etat-membre , à condition qu’il y ait accord sur une repondération des voix au Conseil.

Une deuxième réforme, cette fois approfondie, serait confiée à une nouvelle conférence intergouvernementale, avant l’adhésion du 20^e Etat-membre. Dans une déclaration annexée au Traité, la Belgique, l’Italie et la France s’étaient élevées contre ce schéma et avaient réclamé une réforme institutionnelle globale avant tout élargissement.

Depuis lors les choses ont évolué sous la pression d’un certain nombre d’évidences. En premier lieu, l’accélération du processus d’élargissement suite à la crise du Kosovo. En second lieu, les inconvénients que représenterait, aux yeux de l’opinion publique, un chantier institutionnel permanent. Enfin la découverte – un peu tardive – que la réforme serait plus difficile à 20 qu’à 15...

Le Conseil européen de Cologne, en juin 99, a donc décidé la convocation, en février 2000, d'une CIG chargée de traiter les problèmes non résolus à Amsterdam : taille et composition de la Commission, extension « éventuelle » du vote à la majorité qualifiée, pondération des voix et fixation d'un nouveau seuil de majorité qualifiée. A priori, le mandat ainsi défini reflète une conception plutôt minimaliste de la réforme, même si certaines ouvertures peuvent être décelées dans la déclaration de Cologne. Pourraient en effet être également examinées « d'autres modifications concernant les institutions européennes dans le cadre des points sus-mentionnés ou découlant de la mise en œuvre d'Amsterdam ».

Depuis Cologne, la perspective de la CIG a alimenté un débat portant à la fois sur l'ampleur souhaitable de la réforme et sur son contenu. De nombreuses contributions émanant d'experts, de groupes de sages (2), ou des institutions elles-mêmes (3) ont été publiées. Il est intéressant de remarquer qu'elles ont en commun de plaider pour une réforme d'envergure réglant certes les « laissés pour compte » d'Amsterdam, mais allant au-delà de cet ordre du jour pour y inclure notamment le réexamen du dispositif des coopérations renforcées et formaliser l'évolution intervenue dans le domaine de la défense. Ces contributions ont également en commun de faire émerger un « noyau dur » de suggestions. Celles-ci concernent notamment une augmentation non plus « éventuelle » mais significative de la majorité qualifiée en l'accompagnant, au bénéfice du Parlement européen, d'une extension de la co-décision dans le premier pilier. Une autre recommandation porte sur le renforcement des pouvoirs du président de la Commission et sur la délimitation de la responsabilité individuelle des Commissaires. Elle est présentée comme une antidote au probable refus des Quinze d'opter pour une Commission réduite ne comprenant pas un national de

chaque Etat-membre. Enfin, il y a accord sur la nécessité de ré-évaluer le poids relatif des Etats au Conseil sans toujours choisir entre repondération et introduction d'une double majorité combinant majorité simple des Etats-membres et prise en compte du critère de population.

Dans ce tronc commun de réflexions figure aussi, en bonne place, la nécessité de conjurer le risque de fragmentation que comporte l'élargissement et de repenser la flexibilité. En principe, le Traité d'Amsterdam y avait pourvu en instituant des possibilités de « coopération plus étroite » pour permettre aux Etats-membres qui le souhaitent d'aller plus vite et plus loin dans l'intégration. Mais les dispositions adoptées ne vont pas jusqu'au bout de la logique qui les a inspirées. D'une part parce que la coopération renforcée est soumise à des conditions de déclenchement contraignantes et en dernier ressort à un possible veto. D'autre part, parce qu'elle est exclue du domaine de la PESC au moment où les avancées sur la défense pourraient faire regretter cette lacune. Aussi assiste-t-on à un plaidoyer en faveur d'une refonte des coopérations renforcées auxquelles est assignée une double fonction : gérer l'hétérogénéité des situations et des aspirations et exercer, à l'instar de l'UEM, un pouvoir d'attraction bénéficiant ultérieurement à la poursuite de l'intégration. Pour ce faire, il est suggéré d'introduire - dans le 2^e pilier - une clause de coopération renforcée et, ailleurs, d'en faciliter le déclenchement par un allègement des conditions et la suppression du veto.

Récusant l'approche d'une CIG minimale, beaucoup de réflexions et suggestions préconisent en outre d'entreprendre, à l'occasion de la réforme institutionnelle, une amorce de constitutionnalisation des Traités. Il s'agirait d'en prévoir le dédoublement.

Dans un premier texte - révisable seulement à l'unanimité - serait rassemblé tout ce qui touche aux valeurs fondamentales de l'Union, à ses finalités, aux droits des

citoyens, au système institutionnel. Il serait logique que la Charte des Droits fondamentaux prévue par le Conseil européen de Cologne y trouve sa place.

Un second texte réunirait les autres dispositions du Traité régissant notamment les différentes politiques communes et dont la révision ne nécessiterait pas l'unanimité. Certes, il ne s'agit pas d'entreprendre, à ce stade, une démarche ambitieuse aboutissant à un Pacte constitutionnel qui, comme le suggère le rapport Quermonne, tenterait de concrétiser le concept de Fédération d'Etats-Nations. Il s'agit d'opérer une clarification permettant une meilleure lisibilité du système politique européen et de le soustraire à une « réformite » devenue permanente et qui suscite la méfiance des opinions publiques.

Cette proposition sera-t-elle retenue par la CIG ? Rien n'est moins sûr alors qu'une réforme institutionnelle d'envergure est pourtant la condition essentielle d'un élargissement réussi. Mais existe-t-il une réponse institutionnelle si n'est pas résolu au préalable le problème intrinsèquement politique que J. Delors ne cesse de poser avec insistance : « Que voulons-nous et que pouvons-nous faire ensemble ? » (4)

Françoise de LA SERRE
Directeur de recherche au C.E.R.I.
(F.N.S.P.)

NOTES

1. Sur l'impossible définition de l'identité européenne voir ANDREANI (Gilles), « L'Europe des incertitudes », et BOURLANGES (Jean-Louis), « Au-delà de l'incertitude », *Commentaire*, n° 85, printemps 1999.
2. Parmi celles-ci, voir VON WEIZSACKER (R.), DEHAENE (J.L.), SIMON (D.), *Les implications institutionnelles de l'élargissement* (Rapport à la Commission européenne) ; COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (France), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces* (Rapport au groupe présidé par J.L. Quermonne), Paris, La Documentation française, novembre 1999.
3. Commission des Communautés européennes, « Adapter les institutions pour réussir l'élargissement », *Bulletin de l'Union européenne*, supplément 2/2000. Parlement européen. Rapport sur la CIG du 8 décembre 1999.
4. « Réunifier l'Europe : notre mission historique ». Discours à l'Aspen Institute, 14 novembre 1999.

