

Les Études du CERI
N° 46 - octobre 1998

**La France et l'élargissement à l'Est
de l'Union européenne**

Florence Deloche

La France et l'élargissement à l'Est de l'Union européenne

Florence Deloche

Sur la question de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale, la France semble avoir du mal à suivre une politique constante et à trouver le ton juste.

En 1989, elle estime que la réponse adéquate aux bouleversements qui affectent l'Europe est l'approfondissement de la construction communautaire. Elle se montre fermement opposée à tout élargissement rapide de la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. En 1991, le président Mitterrand déclare sans ambages que cet élargissement n'interviendra pas avant « des dizaines et des dizaines d'années », provoquant la consternation des pays intéressés, sans pour autant empêcher que, deux ans plus tard, en juin 1993, le Conseil européen de Copenhague reprenne à son compte l'objectif de l'adhésion des pays associés d'Europe centrale et orientale.

L'année suivante, la France accepte même que cette déclaration soit concrétisée par une stratégie de préparation de l'adhésion, dont l'adoption clôt la présidence allemande à la fin de l'année 1994. En même temps elle se pose en défenseur des pays du Sud, laissant l'Allemagne apparaître comme l'alliée des pays de l'Est. Devant les chefs de gouvernement de ces pays, invités pour la première fois à un Conseil européen, à Essen, en décembre 1994, le ministre français des Affaires étrangères explique que l'aide de la Communauté en faveur de ces derniers ne doit pas se faire au détriment du Sud. Au semestre suivant, lors des discussions sur la répartition de l'aide extérieure de la Communauté, la France se fait notamment l'avocat des pays « Afrique-Caraïbes-Pacifique » (ACP) et des pays méditerranéens, alors que l'Allemagne considère qu'il faut désormais privilégier l'Est.

En 1996 et en 1997, au risque de dérouter ses interlocuteurs, le président Jacques Chirac parcourt les pays d'Europe centrale en se déclarant favorable à leur adhésion dès l'an 2000 – une date qui pouvait déjà paraître optimiste. Mais, lorsqu'il s'agit

d'ouvrir des négociations d'adhésion, la France semble davantage préoccupée par le sort réservé à la Turquie, ce qui est d'autant plus susceptible de toucher les Centre-Européens qu'ils estiment avoir jadis protégé l'Europe occidentale des invasions ottomanes. Surtout, la France n'hésite pas à insister sur la nécessité de mener à bien, avant tout nouvel élargissement, des réformes institutionnelles qui pourraient en retarder l'échéance, si l'on en croit la faiblesse des résultats de la dernière conférence intergouvernementale en la matière.

Le premier objectif de cette étude est de comprendre les raisons de ces différentes prises de position, en particulier lorsqu'elles apparaissent comme des « changements de cap ». Sont-elles liées à des changements de personnes (de Premier ministre en 1993, de président de la République en 1995) ? Peuvent-elles s'expliquer par l'absence d'une véritable réflexion, au sein de l'administration, sur les avantages et les inconvénients, pour la France, d'un élargissement de l'Union à l'Est ? Résultent-elles de la volonté des dirigeants français de continuer à se poser en défenseur du Sud sans pour autant totalement négliger l'autre Europe ? Peut-on y voir parfois l'influence d'entreprises ou de l'opinion publique ?

Ce travail a également pour objectif d'évaluer la politique suivie par la France. Certes, comme le rappelle Marie-Claude Smouts lors d'un colloque consacré à « Mitterrand et la sortie de la guerre froide », il n'existe aucune « règle d'or » pour évaluer la politique étrangère d'un pays. Il est néanmoins possible de se demander, ainsi qu'elle le suggère elle-même, si la politique suivie par la France a accru son influence en Europe, tant au sein de l'Union européenne qu'en Europe centrale et orientale, et si une politique qui réponde mieux aux intérêts politiques et économiques de la France était envisageable¹.

Les éléments de réponse apportés, notamment grâce à des entretiens avec des acteurs de cette politique, permettront d'éclairer à la fois les enjeux, pour la France, de l'adhésion à l'UE des pays d'Europe centrale et orientale, et la façon dont elle se prépare aux négociations d'adhésion et dont, plus généralement, les dirigeants français conduisent la politique européenne du pays.

« DES DIZAINES ET DES DIZAINES D'ANNEES »

Dès 1989, la chute des régimes communistes soulève la question de l'adhésion des pays de l'autre Europe, qui louent les valeurs et la valeur de la Communauté européenne. Pour la France, un tel élargissement ne saurait intervenir dans l'immédiat et il convient au préalable de poursuivre l'approfondissement de la construction européenne. Au second semestre de l'année 1989, forte de la présidence de la Communauté qu'elle exerce, la France parvient effectivement à engager le processus

¹ Samy Cohen (dir.), *Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, 1998, p. 460.

d'approfondissement monétaire alors envisagé, non sans faire part des craintes que lui inspire un élargissement aux nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale.

Les différentes déclarations du président François Mitterrand à l'automne 1989 laissent peu de doutes sur son analyse : les changements en Europe centrale et orientale appellent un renforcement de la Communauté européenne. Dès le 25 octobre, voulant éviter que la Communauté ne soit considérée comme une construction de la guerre froide qui ne serait plus adaptée à la nouvelle physionomie de l'Europe, il défend l'idée suivante : « C'est l'accélération, c'est le renforcement de la construction communautaire de l'Europe qui contribuera de façon éminente à une évolution positive de l'Est. Non seulement nous nous doterons de moyens supérieurs, notre Communauté passera d'un stade à un stade supérieur, mais encore elle exercera une attraction plus forte sur le reste de l'Europe »². Le 18 novembre, à la suite d'un dîner réunissant à l'Élysée les douze chefs d'État ou de gouvernement pour évoquer la nouvelle situation en Europe, le président français réaffirme que « l'existence même de la Communauté des Douze a servi de référence pour les espérances à l'Est et souvent de stimulant [et que] en ce sens l'existence d'une Communauté forte, bien structurée, décidée à aller de l'avant est un facteur même de réussite pour la réforme vers la liberté ». Il introduit à cette occasion l'idée d'un « binôme indissociable » entre « l'évolution à l'Est » et « l'intégration à l'Ouest »³.

Le discours de François Mitterrand illustre à la fois sa vision personnelle des changements en cours et une tendance récurrente de la France à se poser en « gardien du temple » communautaire. Homme du passé redoutant les bouleversements en cours selon ses détracteurs, homme responsable soucieux de les canaliser selon ses défenseurs, Mitterrand a logiquement cherché à préserver la Communauté qui apparaissait alors comme un pôle de stabilité autour duquel il était possible de réorganiser le continent. Il est vrai que, de ce point de vue, « intégration à l'Ouest » et « évolution à l'Est » ne s'opposent pas. Mais le président français se garde de préciser qu'à l'avenir la Communauté serait d'autant plus à même d'influencer l'évolution des pays de l'autre Europe qu'elle se montrerait prête à récompenser, en répondant à leur attente d'adhésion, les choix qu'elle approuve. Même si François Mitterrand prend soin de présenter publiquement cet élargissement comme une simple possibilité alors prématurée, et s'il faut se garder de tout anachronisme qui ferait de l'élargissement une perspective plus certaine qu'elle ne l'était, il était déjà clair qu'il s'agissait d'États européens – dont on redécouvrait d'ailleurs l'appartenance à la culture et à l'histoire européennes – qui souhaitaient devenir membres du club communautaire et qui apparaissaient capables, à terme, d'en reprendre l'acquis. Ainsi qu'il l'explicitera plus tard, le président de la République considère cet élargissement

² Discours devant le Parlement européen. Débats du Parlement européen, 25-10-1989, N° 3-382, p. 163.

³ Conférence de presse à l'issue de la réunion informelle et du dîner des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la Communauté économique européenne, palais de l'Élysée, 18 novembre 1989.

comme menaçant pour l'intégration communautaire. Il redoute que des négociations d'adhésion n'empêchent, dans l'immédiat, les acteurs communautaires de se consacrer à la mise en œuvre de l'Acte unique européen, qui a relancé la construction européenne en prévoyant la réalisation d'un vaste marché intérieur sans frontières avant la fin de l'année 1992. Il craint qu'à terme un accroissement du nombre d'Etats membres ne conduise, d'une part, à un abandon des politiques communes, telles que les politiques structurelles ou la politique agricole commune, devenues trop coûteuses et lourdes à gérer, alors qu'elles différencient la Communauté d'une simple zone de libre-échange, d'autre part, à l'impossibilité de donner une dimension plus politique à une organisation rassemblant des pays aux intérêts trop divergents. Pour éviter une telle dilution de la Communauté, il tient auparavant à l'approfondir, à en consolider l'existence en la dotant de nouvelles compétences avant que de nouveaux Etats membres ne puissent s'y opposer.

François Mitterrand se situe en cela dans le prolongement de Georges Pompidou qui, en 1969, avait levé le veto français à l'entrée du Royaume-Uni à la condition qu'elle soit précédée d'un achèvement du marché commun et d'un approfondissement, par exemple monétaire, de la Communauté. L'attitude de François Mitterrand illustre plus généralement l'attachement des dirigeants français à la poursuite de l'intégration communautaire, ainsi que nous le constaterons à d'autres reprises. Deux raisons peuvent expliquer que la France endosse régulièrement le rôle de « gardien du temple » : d'une part, elle a contribué de façon décisive à son édification et, d'autre part, elle y voit le moyen de maintenir son influence dans le monde⁴.

Au Conseil européen de Strasbourg de décembre 1989, qui rassemble les chefs d'Etat et de gouvernement des Douze, François Mitterrand parvient, non sans difficulté, à ce qu'ils mettent sur les rails le projet d'Union économique et monétaire. En effet, les Etats membres envisagent alors parachever le processus d'approfondissement économique en cours, avec la préparation du marché intérieur, par l'adoption d'une monnaie unique. Le projet d'Union économique et monétaire n'est donc pas apparu, ainsi que certains l'ont soutenu, avec la réunification allemande mais il a été engagé dans ce nouveau contexte⁵. François Mitterrand en a fait la clé de voûte du renforcement de la construction européenne, indispensable à ses yeux pour prévenir toute dilution du projet communautaire et pour encadrer une RFA qui songe déjà à sa réunification avec la RDA. Le président français souhaite plus précisément que le Conseil européen fixe une date pour la convocation de la conférence intergouvernementale chargée d'élaborer un nouveau traité sur l'Union économique et monétaire. Il se heurte non seulement à l'hostilité de Margaret Thatcher mais aussi aux attermolements du chancelier allemand. Ce dernier ne tient visiblement pas à promettre l'abandon du deutschemark alors qu'il doit affronter des élections législatives à

⁴ Françoise de La Serre, Helen Wallace, *Les relations franco-britanniques dans l'Europe de l'après-guerre froide*, Les Etudes du CERI, n°1, avril 1995, p. 5.

⁵ Françoise de La Serre, « La politique européenne de François Mitterrand : innovante ou réactive ? » in Samy Cohen (dir.), *op. cit.*, p. 112.

l'automne suivant. Au Conseil européen même, pour rassurer ses partenaires qui craignent qu'une grande Allemagne ne soit tentée de se tourner davantage vers l'Est et pour renforcer la crédibilité de ses déclarations liant unification allemande et unification européenne, Helmut Kohl accepte toutefois qu'une conférence intergouvernementale s'ouvre avant la fin de l'année 1990. La déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement comprend en contrepartie une phrase approuvant, à certaines conditions, la réunification de l'Allemagne⁶.

Au terme de la présidence française, le président Mitterrand a donc obtenu le « renforcement » de l'intégration européenne qu'il souhaitait. Il a même réussi à s'appuyer sur les bouleversements à l'Est pour assurer le lancement de l'Union économique et monétaire, dont il faisait l'objectif de sa présidence dès l'été 1989⁷ et qu'il peut présenter comme le corollaire des changements en cours. Mais cette même année se clôt par l'annonce du projet de confédération européenne qui va l'amener à exprimer, d'une façon particulièrement marquante, les réticences que lui inspire l'élargissement de la Communauté à l'Est.

Avant même cette annonce, plusieurs signes laissaient penser qu'il se réjouissait des changements à l'Est pour autant qu'ils ne viennent pas perturber le calendrier communautaire. Si un dîner est convoqué à l'Élysée par François Mitterrand, le 18 novembre 1989, pour évoquer les événements qui bouleversent l'Europe, c'est, explique-t-il au Conseil des ministres quelques jours plus tôt, « pour ne pas encombrer le Conseil de Strasbourg qui a pour tâche principale de parachever la construction européenne »⁸... Quant à se préoccuper d'un élargissement à l'Est, il n'en est évidemment pas question, au motif que « la Communauté des Douze a assez de problèmes internes à régler d'ici 1992, 93 ou 94 pour qu'elle n'alourdisse pas sa charge par des adhésions prématurées »⁹. C'est dans ce contexte qu'il suggère, lors de la présentation de ses vœux aux Français, le 31 décembre 1989, la création d'une « confédération européenne, au vrai sens du terme, qui associera tous les Etats de notre continent dans une organisation commune et permanente d'échanges, de paix et de sécurité »¹⁰. Ce projet ne va jamais aboutir et, pour étonnant que cela puisse paraître, François Mitterrand lui-même a contribué à cet échec.

L'année suivante, alors que s'ouvrent à Prague des Assises dans le but de donner un contenu plus concret à cette idée, le président français déclare sur RFI que l'adhésion des pays d'Europe centrale à la CEE risque de ne pouvoir intervenir « avant des

⁶ Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *La décennie Mitterrand. Les défis (1988-1991)*, Paris, Le Seuil, 1996, p. 205.

⁷ *Ibid.*, p. 201-202 ; Françoise de La Serre, « La politique européenne de François Mitterrand », *op. cit.*, p. 112.

⁸ Cité par Pierre Favier et Michel Martin-Roland, *op. cit.*, p. 183.

⁹ Cité par Bernard Lecomte, « François Mitterrand et l'Europe de l'Est : le grand malentendu », *Commentaire*, vol. 19, n°75, automne 1996, p. 581.

¹⁰ *Le Monde*, 02-01-1990.

dizaines et des dizaines d'années » et que la confédération est dès lors adaptée à cette « phase intermédiaire » d'une durée inconnue¹¹. Il confirme ainsi les craintes des pays d'Europe centrale et orientale qui voient dans la confédération une alternative à leur entrée si convoitée dans le club communautaire. Vaclav Havel lui-même, pourtant co-organisateur des Assises, cherche dès lors à en limiter au maximum la portée. Dès leur ouverture, il déclare notamment à ses participants : « Vous n'êtes pas sans savoir qu'il ne s'agit pas d'une conférence officielle à l'échelle des Etats, des gouvernements ou des parlements, qui aurait pour mission de construire dans l'immédiat une structure officielle. Il s'agit au contraire d'une première consultation entre diverses personnalités du monde de la culture, de la politique, de la science, du journalisme et de la vie publique en général, qui se sont donné pour mission de réfléchir au projet de la Confédération sur le plan spirituel ou intellectuel. Nous ne pouvons prendre aucune décision »¹².

Il est possible de considérer que l'expression « des dizaines et des dizaines d'années » a plus généralement nui aux intérêts politiques et économiques de la France. Tout d'abord, même si d'autres facteurs ont pu jouer, tels que la volonté de la France d'exclure les Etats-Unis et d'inclure l'URSS, mal perçue auprès d'anciens satellites de l'Union soviétique attirés par le modèle américain et considérant les Etats-Unis comme seuls capables de garantir leur sécurité, la phrase a tout de même contribué à faire « capoter » un projet français. Elle a eu pour conséquence plus durable de rendre les pays d'Europe centrale et orientale sceptiques à l'égard de toute initiative de la France. N'oublions pas que, du fait de son attitude face à la réunification allemande, la France avait déjà l'image d'un pays attaché au *statu quo*. Elle est dès lors régulièrement soupçonnée de vouloir retarder l'élargissement. Ainsi, en juillet 1998, lors d'une visite à Paris, le ministre polonais des Affaires étrangères, Bronislaw Geremek, aurait tenu à s'assurer que les demandes françaises d'une réforme préalable des institutions et d'un « pilotage politique » des discussions en cours avec les pays candidats, sur lesquelles nous reviendrons, ne visaient pas à entraver le bon déroulement des négociations d'adhésion.

Paraître freiner l'adhésion, à terme inévitable, des pays de l'autre Europe n'est pas non plus de nature à préserver l'influence de la France dans une Communauté élargie. Plus le nombre d'Etats membres s'accroît, plus il importe de savoir susciter des « coalitions de soutien » autour de ses propositions pour emporter la décision communautaire. Apparaître hostile au principal objectif de la politique étrangère des pays d'Europe centrale et orientale ne place pas la France dans la meilleure situation possible pour s'en faire de futurs alliés. Certes, un diplomate d'Europe centrale en poste à Paris reconnaît qu'« aujourd'hui la prudence du président Mitterrand est partiellement comprise » et qu'Helmut Kohl était « trop optimiste », mais la France ne tire pas profit de ce discours de vérité. Notre interlocuteur ajoute aussitôt que, sans le « volontarisme » du chancelier allemand, son pays ne serait peut-être pas en train de

¹¹ *Le Monde*, 14-06-1991.

¹² Dans *Prague 1991. Assises de la confédération*, Paris, Editions de l'Aube, 1991, p. 19.

négocier son adhésion. Il peut être en revanche rétorqué qu'une fois « dans la place », les pays se déterminent d'abord en fonction de leurs propres intérêts, qu'ils coïncident ou non avec ceux de leurs anciens soutiens. D'après un ancien ministre de Affaires européennes, l'attitude peu constructive de la France durant les négociations avec l'Espagne aurait tout de même pesé un certain temps sur le « climat » des relations entre les deux pays.

Avoir affiché une telle réticence à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale a aussi probablement nui aux intérêts économiques de la France. Tout d'abord, on peut penser que, dans le cas de contrats ou de grosses opérations de privatisation dont l'issue est influencée par des responsables politiques, si ces derniers ne vont pas jusqu'à écarter les entreprises venues de France en guise de « représailles », ils ne sont pas portés à les privilégier. Au lieu de l'atténuer, les prises de position du plus haut responsable français alimentent le sentiment d'éloignement que peut alors déjà susciter, auprès de certains dirigeants centre-européens fraîchement convertis à l'économie de marché, un pays gouverné par des socialistes et conservant un fort secteur étatique. Pour prendre un exemple qui a eu un certain retentissement en France, le fait que Renault soit une entreprise publique ne l'a pas placée dans la meilleure position pour reprendre l'entreprise tchèque Skoda. En outre, en présentant ces pays comme tellement éloignés du degré de compétitivité requis pour entrer dans le marché commun, François Mitterrand n'a pas favorisé la présence des firmes françaises dans la région. Pour une entreprise qui songerait à y étendre ses activités, entendre dire que ces pays sont « dans un état de délabrement inquiétant » n'est pas encourageant¹³. Il faudrait à l'inverse inciter les entreprises françaises à s'intéresser à une zone que leurs homologues allemandes connaissent déjà bien et qu'elles ont largement investie. Toujours à propos de Skoda, en développant les aspects techniques plutôt que financiers de son offre, photos couleur à l'appui, Volkswagen, qui l'a finalement emporté, a témoigné d'une bonne connaissance de l'esprit tchèque¹⁴.

Attribuer de telles conséquences à une simple phrase peut paraître excessif. Plusieurs raisons incitent toutefois à le faire. D'une part, les entretiens menés ont confirmé que l'expression « des dizaines et des dizaines d'années » avait eu un réel impact en Europe centrale et orientale et qu'elle était même parfois citée spontanément pour caractériser l'attitude de la France à cette époque. Le retentissement de cette phrase confirme d'ailleurs l'importance, que d'autres ont déjà soulignée, des mots en politique étrangère¹⁵. D'autre part, les propos plus étoffés du président français sur la

¹³ *Le Monde*, 14-06-1991.

¹⁴ Jean-Luc Delpuch, *Post-communisme. L'Europe au défi*, Paris, L'Harmattan, 1994, chapitre 13 ; entretien avec l'auteur, Secrétaire général adjoint du SGCI, Conseiller du ministre tchèque de l'économie de 1990 à 1992, 12-08-1998.

¹⁵ Marie-Claude Smouts in Samy Cohen (dir.), *op. cit.*, p. 460 (« Plus que toute autre politique, la politique étrangère est une politique de signes et de symboles. Il y a bien sûr des actes : on envoie des troupes, on dégage des crédits, on signe des accords. Mais l'essentiel de la politique étrangère réside dans les mots et les postures, le verbe y est roi »).

question de l'élargissement de la Communauté aux pays d'Europe centrale et orientale ne sont pas fondamentalement différents. Ainsi, il a prononcé à Berlin, le 19 septembre 1991, à l'invitation de la Berliner Press Konferenz, un discours qui, d'après son conseiller pour les affaires européennes de l'époque, Sophie-Caroline de Margerie, résume mieux sa pensée. Certes, il y reconnaît clairement « le droit » des pays d'Europe centrale et orientale « de devenir membres de la Communauté » et affirme que « la responsabilité de la Communauté et de ses membres est donc de préparer cette adhésion ». Mais, au lieu de s'en tenir là, il insiste une nouvelle fois sur la difficulté de l'entreprise, ce qui a pour effet de conforter l'image d'une France réticente. Il précise par exemple que le travail de préparation de l'adhésion « n'est pas simple à réaliser » et qu'« un système démocratique fragile, l'absence d'économie ouverte rendraient insupportable à ces pays eux-mêmes l'application d'emblée des règles économiques et financières et des normes de toute nature qui régissent la vie de la Communauté ». En attendant « que toutes les conditions soient remplies pour l'élargissement », il continue à préconiser l'établissement d'une confédération.

De cet épisode, il est possible de tirer une leçon plus générale sur la conduite de la politique étrangère de la France. Il semble en effet qu'en l'occurrence, un exercice trop solitaire du pouvoir a conduit à d'inutiles déclarations. L'idée de confédération a été élaborée par François Mitterrand lui-même : « Je n'en avais parlé à personne et j'ai préparé ma déclaration [la présentation des vœux] seul pendant trois jours à Latché ». Il a justifié sa façon de faire « par le souci de créer un effet de surprise et d'éviter les innombrables objections qu'une consultation préalable n'aurait pas manqué de soulever »¹⁶. Peut-être qu'une consultation préalable aurait pourtant permis de mettre en lumière certaines limites du projet, telles que la place respective de l'URSS et des Etats-Unis. Elle aurait probablement permis d'accroître ses chances de succès si elle avait pu se traduire par un parrainage franco-allemand, voire communautaire. Au contraire, la présence de personnalités souvent francophones et francophiles aux Assises de la confédération à Prague et le choix du français comme langue de travail ont souligné à l'envi le caractère très hexagonal du projet¹⁷.

Notons qu'il y a probablement là une différence décisive entre le cheminement de la confédération et celui de la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement). En effet les deux projets sont souvent rapprochés – ils sont tous les deux imaginés par la France au moment des bouleversements de 1989 – pour relativiser la responsabilité française dans l'échec de la confédération. Ainsi lors du colloque au CERI sur la politique étrangère de Mitterrand, Hubert Védrine affirme que « certaines initiatives ont marché (la BERD), d'autres pas (la confédération), ce que je regrette »¹⁸. Mais, alors que la confédération est restée un projet national, Hubert Védrine lui-même décrit dans son livre les efforts déployés par les Français pour que

¹⁶ Pierre Favier, Michel Martin-Roland, *op. cit.*, p. 225.

¹⁷ *Prague 1991. Assises...*, *op. cit.*, p. 155 (liste des participants).

¹⁸ Samy Cohen (dir.), *op. cit.*, p. 433.

les Douze, plutôt sceptiques, reprennent à leur compte l'idée d'une nouvelle banque qui aurait pour mission de contribuer à la réussite de la transition économique à l'Est, ainsi que les compromis passés par Jacques Attali avec différents acteurs occidentaux pour assurer la réussite du projet¹⁹.

Pour en revenir aux déclarations de François Mitterrand, il semble également qu'il ait prononcé la fameuse expression « des dizaines et des dizaines d'années » de sa propre initiative, sans en avoir averti auparavant ses collaborateurs²⁰. La thèse selon laquelle elle résulterait d'un certain dépit du président – ce qui expliquerait qu'elle n'ait pu faire l'objet de discussions préalables – n'est même pas certaine : aux dires d'un conseiller, le président ne fonctionnait pas de cette façon, et il était trop certain de la validité de son projet pour percevoir dès l'ouverture des Assises la tournure que prenait la réunion. Il est vrai que, même après, il a continué à défendre régulièrement la pertinence de son projet²¹. Quant à sa déclaration de Berlin de septembre 1991 déjà évoquée, François Mitterrand l'a certes préparée en se fondant sur des projets de discours mais il semble qu'il ait décidé seul de modifier l'équilibre « vocation à l'adhésion/difficulté de l'élargissement » qui lui avait été proposé, pour insister davantage sur la deuxième composante du binôme.

Cela confirme ce que d'autres ont suggéré, à savoir que, dans les années qui ont suivi les bouleversements de 1989, les prises de position de la France sur l'élargissement de la Communauté ont résulté de la pensée de François Mitterrand sans que ses collaborateurs, sans parler du quai d'Orsay, aient pu en infléchir de façon significative le contenu²². Certes, comme le souligne un de ses conseillers, on peut comprendre que, sur des sujets d'une telle importance pour le pays, le président ait une influence prépondérante et qu'il s'y implique « avec tout son être », y compris avec sa sensibilité personnelle. Mais, en l'occurrence, il semble qu'un sentiment d'agacement par rapport au discours allemand ait pris trop d'importance. Contrairement à la France, l'Allemagne souligne d'emblée la vocation des pays d'Europe centrale à adhérer à la Communauté européenne. Dès novembre 1989, en visite en Pologne, le chancelier Kohl déclare que l'Europe est « incomplète » sans la

¹⁹ Hubert Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. A l'Elysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, pp. 449-450.

²⁰ Jean Musitelli, chargé par le président de préparer les Assises de Prague, estime que Mitterrand a eu « tort de prononcer cette phrase » (in Samy Cohen (dir.), *op. cit.*, p. 217).

²¹ En janvier 1994, en visite à Sofia, il préconise encore « la création d'une structure européenne de tous les pays démocratiques » : « J'ai dit confédération européenne, peu importe les mots ». Il reconnaît toutefois que cette idée, qui lui est « chère », n'a « pas jusqu'ici rencontré l'assentiment général... » *Le Figaro*, 29-01-1994 ; *Libération*, 20-01-1994.

²² Samy Cohen (dir.), *op. cit.*, chapitres 5 (Christian Lequesne, « Une lecture décisionnelle de la politique européenne de François Mitterrand ») et 12 (Samy Cohen, « L'imprévision et l'imprévisible : remarques sur le processus mitterrandien d'information et de décision ») ; Samy Cohen, « Quelles marges de manœuvre pour la politique étrangère française ? » *Le Banquet*, 2e semestre 1997, n° 11, p. 25 ; Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993, pp. 174-182.

Pologne et qu'« il s'agit maintenant pour la Communauté européenne de faire preuve d'imagination, de souplesse, et d'aller au-devant de ces Etats d'Europe centrale et d'Europe de l'Est qui ont engagé une transformation profonde au niveau de la politique, de l'économie et de la société »²³. Deux raisons peuvent expliquer le discours de l'Allemagne. D'une part, sa position géographique fait qu'elle ressent comme véritablement vital de stabiliser et de canaliser l'évolution de pays qui lui sont limitrophes²⁴. D'où la nécessité, régulièrement proclamée par ses dirigeants, de déplacer à l'Est les frontières de la Communauté. D'autre part, l'attitude passée de l'Allemagne à l'égard de ses voisins orientaux ne facilite pas leurs relations bilatérales et rend au contraire appréciable un cadre multilatéral qui évite des tête-à-tête délicats²⁵. En voyant l'Europe centrale comme une région d'influence allemande, les Français ont en effet tendance à sous-estimer les nombreux incidents qui émaillent par exemple les relations entre l'Allemagne et la Pologne ou l'Allemagne et la Tchécoslovaquie au début des années 1990²⁶. Il n'était donc pas évident que l'Allemagne se retrouve en position de « meilleur avocat » des pays d'Europe centrale dans leur course à l'adhésion²⁷ mais, ce faisant, le chancelier Kohl contribue intelligemment à surmonter le poids du passé.

Dans ses déclarations, le président français cache à peine son agacement devant cet empressement allemand, et ceux qui l'ont côtoyé confirment qu'il se refusait quant à lui à tenir ce « discours démagogique ». Lors d'une conférence de presse qu'il donne le 11 septembre 1991, il affirme que « la France ne s'oppose pas [à l'adhésion des pays de l'Est], mais elle sait que, lorsqu'il s'agira d'accroître les versements nationaux à la Communauté, d'alourdir la charge de ceux qu'on appelle les contributeurs nets (...), c'est-à-dire de ceux qui paient plus qu'ils ne reçoivent, à ce moment, beaucoup se désisteront ». Au cas où l'Allemagne ne se serait pas reconnue dans ces « contributeurs nets », il ajoute : « J'ai d'ailleurs lu, dans la presse de ce matin, une déclaration du président de la république allemande, M. von Weizsacker, qui disait que l'Allemagne a besoin de ses partenaires et ne pourrait supporter seule cette charge »²⁸. Par réaction au discours allemand – à ce double discours même, car il semble que dans ses conversations avec le président français, le chancelier allemand écarte tout élargissement rapide à l'Est, compte tenu précisément de son coût – le président

²³ *Le Monde*, 15-11-1989.

²⁴ Entretien avec Reinhard Schaefer, ministre conseiller pour les affaires politiques à l'ambassade d'Allemagne en France, ancien membre de l'équipe des conseillers d'Helmut Kohl, 11-08-1998.

²⁵ Hans Stark, « Les dilemmes Mitteleuropéens de l'Allemagne », *L'autre Europe*, n° 34-35, pp. 56-58.

²⁶ La présence de la Hongrie dans le camp de l'Allemagne durant les deux dernières guerres mondiales et sa décision, prise à l'été 1989, de laisser les réfugiés est-allemands rejoindre la RFA facilitent en revanche les relations entre les deux pays.

²⁷ Renata Fritsch-Bournazel, *L'Allemagne depuis 1945*, Paris, Hachette, 1997, pp. 196-197.

²⁸ *Le Monde*, 13-09-1991.

Mitterrand se pose en redresseur de torts. En avril 1991, Lech Walesa vient à Paris pour signer un traité d'amitié et de solidarité qui prévoit le soutien de la France aux demandes d'adhésion de la Pologne. Il s'agit toutefois d'un soutien conditionnel, et François Mitterrand en profite pour mettre en garde le nouveau président polonais contre les « illusions sur une adhésion facile à la Communauté »²⁹. François Mitterrand se sent d'autant plus le droit de réfréner les ardeurs de la Pologne qu'il estime avoir prouvé sa loyauté sur la question des frontières avec l'Allemagne, s'opposant même à cette occasion à son allié le plus proche³⁰. Quelques mois plus tard, dans un entretien accordé au journal *L'Expansion*, il n'hésite pas à prédire plus généralement, en cas d'adhésion immédiate des pays d'Europe centrale et orientale, la « ruine immédiate » de ces derniers, leur économie n'étant pas capable de résister « aux disciplines sévères qui régissent la Communauté » ou « la dissolution de la Communauté dans une vaste zone de libre-échange, sans force ni idéal »³¹.

COPENHAGUE, JUIN 1993

Même si l'argumentaire du président Mitterrand n'est pas faux, se montrer réticent à l'élargissement de la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale et orientale apparaît d'autant plus inutile que, parallèlement, la France se rallie au processus de préparation de cet élargissement. En 1993, le président français continue à tenir le même type de discours³² alors qu'au mois de juin, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen, à Copenhague, conviennent que « les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne », reprenant pour la première fois à leur compte l'objectif de l'adhésion de ces pays³³. On peut donc se demander pourquoi le président français ne s'est pas opposé à cette déclaration qui ouvre la voie à la préparation de l'adhésion des pays associés.

Hubert Védrine, alors secrétaire général de l'Elysée, rapporte d'ailleurs que le président demeurerait « réservé vis-à-vis de tout élargissement hâtif »³⁴ et sa conférence

²⁹ *Le Monde*, 11-04-1991.

³⁰ Entretien avec Sophie-Caroline de Margerie, conseillère pour les affaires européennes de François Mitterrand de 1990 à 1992, 10-09-1998.

³¹ « Toujours plus d'Europe », *L'Expansion*, 17/30 octobre 1991, n° 414, p. 24.

³² Voir par exemple son allocution prononcée à l'occasion du dîner offert par le Premier ministre de Suède au ministère des Affaires étrangères, Stockholm, 30 septembre 1993.

³³ *Bulletin des Communautés européennes*, 6-1993, point I.13.

³⁴ Hubert Védrine, *op. cit.*, p. 562.

de presse à l'issue du Conseil européen de Copenhague en témoigne³⁵. Hubert Védrine semble attribuer à l'Allemagne la responsabilité de cet engagement communautaire en faveur des pays d'Europe centrale et orientale : il précise en effet que les discussions ont été « marquées par le parrainage démagogique et la précipitation de l'Allemagne vis-à-vis de cette région ». Il semble toutefois que les Allemands n'aient pas été pas les seuls à défendre cette position. Les Danois, qui détenaient la présidence de la Communauté, en étaient également de farouches partisans. Deux raisons peuvent l'expliquer. D'une part, il s'agissait d'un geste populaire dans leur pays. D'autre part, ils tenaient d'autant plus à réussir leur présidence, en favorisant l'aboutissement de décisions importantes, qu'un an auparavant le peuple danois s'était singularisé en refusant par référendum la ratification du traité de Maastricht. L'application du dit traité sans le Danemark avait même été évoquée par certains³⁶. Enfin, le Royaume-Uni, qui considère traditionnellement les élargissements comme « un moyen de freiner l'intégration », est logiquement favorable à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale³⁷.

En juin 1993, François Mitterrand ne devait pas seulement compter avec les positions des autres Etats membres mais également avec celles de son propre gouvernement. La victoire de la droite aux élections législatives de mars 1993 amène en effet au pouvoir des responsables plus soucieux que le président d'adresser un signal fort aux pays de l'autre Europe. Avant sa nomination à la tête du quai d'Orsay, Alain Juppé déclare par exemple sans ambages : « Je suis de ceux qui pensent qu'il faut vite un geste fort, signifiant que nous accueillons ces pays dans la Communauté, quitte à prévoir, comme on l'a fait en d'autres temps pour les pays du Sud, des phases de transition un peu longues en matière d'adhésion économique »³⁸. Il était certainement tentant pour la droite de prendre le contre-pied de positions déjà critiquées de François Mitterrand en préconisant, dès le début des années 1990, l'élargissement de la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale et orientale avec la liberté que permet le statut d'opposant. Cela avait de surcroît l'avantage de

³⁵ Conférence de presse conjointe de M. François Mitterrand, président de la République, de M. Edouard Balladur, Premier ministre et de M. Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères à l'issue du Conseil européen, Copenhague, 22 juin 1993 (« Il y a une espérance mais ensuite, il faudra beaucoup de travail et de réalisations pour que chacun de ces pays soit en mesure de supporter le poids d'une Communauté qui représentera pour eux un grand risque. C'est un marché unique et les pays qui ne seraient pas en mesure de disposer d'une armature suffisante se verraient tout de suite envahis par les entreprises et les produits venus d'ailleurs et plus spécialement des grands pays occidentaux. C'est un risque, il n'est pas simplement pour les membres actuels de la Communauté qui ne tiennent naturellement pas à voir leurs charges financières s'alourdir exagérément »).

³⁶ Le fait que, lors de la précédente présidence danoise, le Conseil européen de décembre 1987 n'était pas parvenu à s'accorder sur des conclusions, a pu également inciter les Danois à réussir leur présidence suivante. Voir *Bulletin des Communautés européennes*, 12-1987, point 1.1.1.

³⁷ Françoise de La Serre, Helen Wallace, *op. cit.*, p. 22-23.

³⁸ *Le Monde*, 06-03-1993.

rassembler l'ensemble de la droite sur un sujet européen³⁹. Il semble néanmoins qu'un Alain Juppé, qui a pris le temps d'aller sur le terrain avant les élections législatives, notamment à Prague pour prendre le « pouls » du pays, soit convaincu de la nécessité d'engager l'élargissement. Une fois au gouvernement, il maintient sa position⁴⁰.

Si le nouveau premier ministre Edouard Balladur apparaît plus prudent dans sa déclaration de politique générale⁴¹, en juillet 1994, il se rend à Varsovie pour y déclarer que « la Pologne a vocation à adhérer à l'Union » et que la France « sera le meilleur avocat de la Pologne dans sa marche vers l'Union européenne »⁴². Enfin le nouveau ministre des Affaires européennes Alain Lamassoure estimait que la France n'avait « rien à gagner » à se montrer réticente à l'adhésion des pays de l'autre Europe⁴³.

Avant de revenir au Conseil européen de Copenhague, notons que la comparaison entre, par exemple, les déclarations d'Alain Juppé et de François Mitterrand illustre à nouveau l'importance des mots en politique étrangère. On peut même se demander avec Pierre Hassner si, en raison de la faiblesse des marges de manœuvre de la France, « la différence tient moins à ce qu'on fait qu'à la manière dont on sait le présenter, l'interpréter, le faire passer » et si « ce qu'on dit n'est pas au moins aussi important que ce qu'on fait »⁴⁴. En effet, sur le fond, les propos du président et de son nouveau ministre des Affaires étrangères ne sont pas si éloignés. Tous les deux considèrent que l'élargissement, impossible aujourd'hui, est néanmoins inéluctable à terme et qu'il convient de veiller à ce qu'il n'empêche pas la poursuite d'un projet ambitieux d'intégration. Mais, au lieu d'évoquer rapidement la vocation des pays d'Europe centrale et orientale à l'adhésion pour ensuite insister sur les obstacles à l'adhésion, Alain Juppé insiste sur l'intérêt des deux parties à l'élargissement puis il évoque les difficultés en mettant l'accent sur la nécessité de trouver des solutions mutuellement satisfaisantes. En visite en Hongrie, en juillet 1993, il tient à « définitivement dissiper les malentendus ou les idées fausses. La France non seulement n'a pas de réticences vis-à-vis de l'adhésion de la Hongrie à la Communauté européenne mais elle estime que c'est là l'un des enjeux les plus

³⁹ Philippe Séguin reproche notamment au traité de Maastricht de ne dire « absolument rien » sur l'élargissement de la Communauté à l'Europe de l'Est, qu'il considère comme « inéluctable » et qui est « de notre intérêt propre » (« Dire non pour réveiller l'Europe », *Le Figaro*, 06-08-1992).

⁴⁰ Conférence de presse conjointe avec M. Niels Helveg Petersen, ministre danois des Affaires étrangères, Copenhague, 25 mai 1993.

⁴¹ *Le Monde*, 10-04-1993.

⁴² Déclaration de M. Edouard Balladur, Premier ministre, sur les relations entre la Pologne et l'Union européenne, le Pacte de stabilité en Europe et la place de la Pologne à la veille de l'élargissement de l'Europe des Douze, Varsovie, 2 juillet 1994.

⁴³ Entretien avec Alain Lamassoure, 09-09-1998.

⁴⁴ Pierre Hassner, « Les mots et les choses », in Samy Cohen et Marie-Claude Smouts (dir.), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1985, p. 232.

importants de sa politique étrangère. Pour reprendre une expression qui m'a beaucoup frappée dans la bouche d'un de mes interlocuteurs, nous avons à "choisir entre l'égoïsme à court terme, qui nous commanderait parfois d'être un peu timorés, et l'égoïsme à long terme", c'est-à-dire nos intérêts bien compris, qui veulent que nous puissions ramener dans la famille européenne, où elles souhaitent revenir, ces démocraties qui cheminent sur la voie de la réforme économique ». S'il insiste ensuite sur la nécessité, pour les pays candidats, de reprendre l'acquis communautaire, c'est moins pour reporter que pour préparer et réussir l'adhésion : « Je sais bien qu'il y a beaucoup d'impatience, ici comme ailleurs, et que parfois les peuples d'Europe centrale ne comprennent pas pourquoi la Communauté européenne n'a pas immédiatement ouvert ses portes ». Il faut « avoir bien en tête qu'adhérer à la Communauté européenne, ça n'est pas entrer dans un club où on arriverait simplement, les mains dans les poches, pour une discussion amicale. C'est une union politique, avec des contraintes qui sont importantes. Ça se prépare dans l'intérêt mutuel et dans l'intérêt même du candidat qui veut entrer. Mais c'est la direction. Elle est clairement tracée, et je suis sûr que nous atteindrons l'objectif dans les délais les plus brefs »⁴⁵.

Il est néanmoins difficile d'aller jusqu'à affirmer que, sans changement de gouvernement, la France n'aurait pas accepté la déclaration de Copenhague. Au-delà des pressions exercées par les uns et les autres, il existait des raisons plus fondamentales pour que le président « arrive à la conclusion qu'il ne [pouvait] pas ne pas suivre le mouvement »⁴⁶.

Rappelons tout d'abord que la France n'a jamais formulé d'opposition de principe à cet élargissement, comme elle a pu par exemple le faire dans le cadre des accords du GATT ou, plus récemment, concernant le traité NTM (New Transatlantic Market) proposé par le commissaire Leon Brittan⁴⁷. Conformément à son rôle de « gardien du temple » déjà évoqué, les représentants du gouvernement français ont en fait régulièrement exprimé leurs préoccupations quant aux répercussions de cet élargissement sur l'intégration communautaire.

Or, en juin 1993, deux éléments sont de nature à rassurer les responsables français. D'une part, après le deuxième référendum danois de mai 1993, l'Union économique et monétaire, conçue par François Mitterrand comme le nouveau moteur de l'intégration dès la fin des années 1980 et pour laquelle il s'est battu durant la présidence française de 1989, est en passe de se réaliser. Le traité sur l'Union européenne qui prévoit l'instauration d'une monnaie unique au plus tard en 1999 est désormais ratifié par tous

⁴⁵ Conférence de presse conjointe des ministres français et hongrois des Affaires étrangères, Budapest, 13 juillet 1993, *Bulletin d'information*, 16 juillet 1993, (130/93), pp. 2, 5 et 9.

⁴⁶ Hubert Védrine, *op. cit.*, p. 562 ; entretien avec Thierry Bert, Conseiller pour les affaires européennes de François Mitterrand de 1992 à 1995, 29-07-1998.

⁴⁷ Entretien avec Bernhard Zepter, Secrétaire général adjoint de la Commission européenne, Conseiller pour les affaires étrangères au cabinet du président de la Commission européenne Jacques Delors de 1990 à 1994, 24-07-1998.

les Etats membres⁴⁸. A la suite d'une initiative franco-allemande, ce traité comprend également des dispositions qui renforcent la dimension politique de la construction européenne. Une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi qu'une coopération en matière de justice et de police doivent être mises en place. Il n'est donc visiblement pas question de renoncer à la vision ambitieuse des pères fondateurs, ainsi que le président a pu s'en inquiéter⁴⁹.

D'autre part, l'engagement des Douze en faveur de l'adhésion des pays associés d'Europe centrale et orientale est conditionnel. La déclaration du Conseil européen de Copenhague énonce un certain nombre de conditions, qualifiées de « critères », qui concernent tant les pays associés que l'Union européenne elle-même. Il est précisé que « l'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des 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. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ». Les chefs d'Etat et de gouvernement ont tenu à affirmer que « la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats »⁵⁰.

Toujours à propos du Conseil européen de Copenhague, il est un dernier élément à prendre compte qui explique que, semble-t-il, pas plus du côté de la délégation française que des autres délégations, la décision de s'engager en faveur de l'adhésion des pays associés d'Europe centrale et orientale n'ait soulevé d'objections. C'est ce qu'Hubert Védrine appelle la « thérapie collective de dépassement des intérêts particuliers »⁵¹. Au sein des instances communautaires, un certain délai s'écoule généralement entre le moment où une question est envisagée et celui où elle est prise. Souvent considérées comme une perte de temps caractéristique des organisations bureaucratiques, ces « chaînes de décision qui s'étendent sur des mois ou des années », qui comportent « des pré-rapports, des rapports préparatoires, des reports des échéanciers, des calendriers, des comptes à rebours », favorisent, à terme, l'acceptation de la décision par tous les acteurs, y compris par ceux qui y étaient réticents mais qui ont eu le temps de « s'y faire ».

Ainsi, en décembre 1991, le Conseil européen de Maastricht suggère à la Commission d'examiner les questions que soulèverait un élargissement de l'Union

⁴⁸ S'agissant du Royaume-Uni, seule la Chambre des Communes s'est alors déjà prononcée, mais la Chambre des Lords l'approuve également, en juillet 1993.

⁴⁹ Voir par exemple le discours prononcé par François Mitterrand à l'invitation de la Berliner Press Konferenz à l'hôtel Bristol-Kempinski, Berlin, 19 septembre 1991.

⁵⁰ *Bulletin des Communautés européennes*, 6-1993, point I.13.

⁵¹ Hubert Védrine, *op. cit.*, p. 282.

européenne, dont le traité vient d'être approuvé, à d'autres Etats membres. Il en résulte un rapport, *L'Europe et le défi de son élargissement*, que la Commission présente au Conseil européen de Lisbonne de juin 1992⁵². Insatisfaits du travail de la Commission, aux dires d'un conseiller présent⁵³, les chefs d'Etat et de gouvernement demandent un nouveau rapport qui appréciera les efforts faits par les pays d'Europe centrale et orientale pour se préparer à l'adhésion « à laquelle ils aspirent »⁵⁴. Dans ce deuxième rapport, la Commission estime que « le Conseil européen devrait à présent confirmer qu'il accepte l'objectif d'une adhésion finale à l'Union européenne pour les pays d'Europe centrale et orientale lorsqu'ils auront satisfait aux conditions requises » et elle propose déjà un certain nombre de conditions⁵⁵. Absorbé par d'autres sujets, notamment par le financement de la Communauté pour la période 1993-1999, le Conseil européen d'Edimbourg de décembre 1992 se contente d'accueillir « favorablement le rapport de la Commission ». Mais les chefs d'Etat et de gouvernement invitent « le Conseil à examiner à bref délai les recommandations de la Commission et à encourager un large débat associant les parties intéressées dans la Communauté et dans ces pays ». Ils prévoient de surcroît que, « lors de sa session à Copenhague, le Conseil européen prendra des décisions au sujet des différents éléments du rapport de la Commission afin de préparer les pays associés à l'adhésion à l'Union »⁵⁶. Avant le dit Conseil européen, la Commission rédige une nouvelle communication, dans laquelle elle précise les raisons pour lesquelles « la Communauté devrait confirmer la perspective d'adhésion future [des pays d'Europe centrale et orientale] à l'Union européenne »⁵⁷. Elle énumère à nouveau les conditions auxquelles est soumise cette adhésion, dont le libellé est repris quasiment sans changement par les chefs d'Etat et de gouvernement. Au moment où ils se réunissent à Copenhague, en juin 1993, le terrain est donc prêt pour une décision commune en faveur de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale.

⁵² *Bulletin des Communautés européennes*, supplément 3/92.

⁵³ Les conclusions de la présidence se contentent en effet d'indiquer que « la Commission a présenté son rapport *L'Europe et le défi de son élargissement* ». *Bulletin des Communautés européennes*, 6-1992, point I.4.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale. Rapport de la Commission au Conseil européen. Edimbourg, 11-12 décembre 1992*. Bruxelles, 2 décembre 1992, SEC (92) 2301 final, p.3.

⁵⁶ *Bulletin des Communautés européennes*, 12-1992, point I-76.

⁵⁷ *Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale. Communication de la Commission au Conseil en vue de la réunion du Conseil européen à Copenhague les 21 et 22 juin 1993*. Bruxelles, 18 mai 1993, SEC (93) 648 final, p. 5.

LE POIDS DU SUD

Si la nouvelle équipe au pouvoir dans l'Hexagone tient un discours plus positif sur l'adhésion des pays d'Europe centrale, son projet de Conférence sur la stabilité et sa préoccupation constante à l'égard des pays du Sud continuent à alimenter l'image d'une France si ce n'est réticente, du moins circonspecte.

Dès sa déclaration de politique générale, en avril 1993, le premier ministre Edouard Balladur estime souhaitable « que se réunisse une conférence internationale ayant pour objectif de stabiliser la situation de l'Europe et d'y instituer l'équilibre »⁵⁸. L'idée qui sous-tend cette initiative est d'éviter que, dans une région où Etats et nations ne coïncident pas toujours et où les frontières ont souvent été modifiées, y compris dans un passé récent, « ce qui a eu lieu hier en Yougoslavie ne se reproduise pas demain ailleurs »⁵⁹. Cette prévenance n'enthousiasme pas les pays d'Europe centrale et orientale, loin de là⁶⁰. Ils s'insurgent contre l'image que véhicule le projet d'une région instable, voire explosive. Il est vrai que les exemples choisis par Edouard Balladur pour justifier son projet – le Congrès de Vienne, les traités de Versailles, de Trianon, de Sèvres et la conférence de Yalta – évoquent des épisodes sanglants de l'histoire européenne alors que la majorité des pays de l'autre Europe sont engagés dans une transition pacifique. D'ailleurs la Pologne s'empresse de signaler à qui veut l'entendre qu'elle a déjà signé des accords de bon voisinage avec tous les Etats limitrophes. La Bulgarie insiste sur le fait que, si risque d'instabilité il y a, il est plutôt dû aux difficultés de la transition économique. Surtout, les pays d'Europe centrale et orientale redoutent que cette conférence ne soit une nouvelle version de la confédération qui aura pour effet de freiner leur rapprochement avec la Communauté.

Trois facteurs expliquent que la Conférence sur la stabilité n'ait toutefois pas suivi le sort de la confédération. D'une part, le projet a été présenté comme une contribution à la préparation de l'élargissement et un travail d'explication a été mené sans relâche sur ce thème. Le nouveau ministre français des Affaires étrangères et son ministre délégué, chargé des Affaires européennes, sont allés dans l'autre Europe répéter qu'il ne s'agissait ni de la confédération, ni d'une nouvelle organisation, ni d'un substitut à l'adhésion⁶¹. Au contraire, dans la mesure où la Communauté se refuse à « importer » des conflits de voisinage, avoir réglé d'éventuels contentieux avec ses voisins est de

⁵⁸ *Le Monde*, 10-04-1993.

⁵⁹ Alain Juppé (entretien avec), « Diplomatie française : le deuxième souffle », *Politique internationale*, automne 1993, n° 61, p. 20.

⁶⁰ Jacques Rupnik, « La France de Mitterrand et les pays du Centre-Est », in Samy Cohen (dir.), *op. cit.*, p. 216 ; « L'initiative des Douze sur la stabilité en Europe laisse sceptiques les pays de l'Est », *Le Monde*, 10-12-1993.

⁶¹ Entretien avec Alain Lamassoure, ministre délégué chargé des Affaires européennes de 1993 à 1995, 09-09-1998.

nature à favoriser l'élargissement. D'autre part, les responsables français ont réussi à convaincre leurs partenaires européens, au départ très sceptiques, d'en faire une « action commune » au titre de la nouvelle politique étrangère et de sécurité commune prévue par le traité de Maastricht. Le projet apparaît dès lors moins comme une initiative isolée de la France, et c'est d'ailleurs l'Union européenne qui convoque la conférence inaugurale, à Paris, en avril 1994⁶². Enfin, la Hongrie, concernée au premier chef du fait de l'existence de nombreuses minorités hongroises dans les pays voisins, y voit l'occasion de prouver aux dirigeants communautaires sa bonne volonté⁶³. Les négociations entre la Hongrie et la Slovaquie aboutissent d'ailleurs à un accord quelques jours avant la conférence finale de mars 1995. Depuis, un accord a même été signé entre la Hongrie et la Roumanie. Ainsi, l'initiative française semble avoir été utile même si, à la lumière des vicissitudes de la mise en œuvre du traité entre la Hongrie et la Slovaquie, elle n'apparaît pas déterminante. Avec celui de la BERD, cet épisode confirme en tout cas l'intérêt qu'a la diplomatie française à rechercher et à obtenir un « parrainage » européen de ses idées. On peut y voir deux raisons. La première est connue : le poids financier et diplomatique des Douze, aujourd'hui des Quinze, permet de pallier les moyens limités de la France. La deuxième raison est moins souvent invoquée mais elle n'est pas moins importante et elle a trait plus généralement à la décision communautaire. Pour pouvoir entraîner l'ensemble des Etats membres derrière eux, les dirigeants français doivent disposer de projets et d'arguments suffisamment convaincants. La France ne peut toujours avoir raison contre tout le monde et la construction européenne peut donc utilement servir de « banc d'essai » aux idées françaises.

Visiblement inquiète que l'Est déstabilise l'Ouest, la France craint également que l'Est n'éclipse le Sud. Ainsi, au Conseil européen d'Essen de décembre 1994, à la suggestion allemande de prévoir les crédits dont bénéficieront les pays d'Europe centrale et orientale pour la période 1995-1999, la France demande en contrepartie une mesure similaire pour les pays tiers méditerranéens. D'où la décision du Conseil européen de Cannes, en juin 1995, d'annoncer le montant des crédits qui seront affectés à la coopération financière non seulement avec les pays d'Europe centrale et orientale mais aussi avec les pays méditerranéens pour la période 1995-1999⁶⁴. Auparavant, selon plusieurs témoignages, le chancelier Kohl a toutefois exigé, durant le Conseil européen même, une modification de la répartition annuelle des crédits, afin que la somme destinée aux pays méditerranéens en 1999 soit plus largement inférieure à celle affectée aux pays d'Europe centrale et orientale⁶⁵. Il cherchait

⁶² Conseil européen de Bruxelles, 10 et 11 décembre 1993. Conclusions de la présidence. *Bulletin de l'Union européenne*, 12-1993, point I.16.

⁶³ Entretien avec György Lukacs, Premier secrétaire de l'ambassade de Hongrie en France, 18-09-1998.

⁶⁴ *Bulletin de l'Union européenne*, 6-1995, point I.19.

⁶⁵ Les chiffres pour 1995 étant déjà arrêtés, la demande du chancelier Kohl aurait conduit à accroître de 200 millions d'écus la somme prévue pour les pays méditerranéens en 1996 (900 au lieu de 700

probablement à assurer qu'à l'avenir les montants destinés aux pays d'Europe centrale et orientale resteraient supérieurs à ceux dont bénéficieraient les pays méditerranéens, la dernière année du « paquet » actuel pouvant servir de référence au « paquet » suivant. De façon plus générale, la France souhaite que le rapprochement avec les pays de l'autre Europe s'accompagne d'une intensification de la politique méditerranéenne de l'Union. En 1994, la présidence allemande se clôt par l'adoption, au Conseil européen d'Essen, d'une stratégie de préparation de l'adhésion des pays associés d'Europe centrale et orientale. Sans prévoir de calendrier précis, cette stratégie comprend différentes mesures destinées à faciliter leur adhésion, au premier titre desquelles figurent des réunions régulières entre les différents Conseils des ministres de l'Union et leurs homologues est-européens, ou encore la rédaction d'un guide pour la reprise de la législation communautaire liée au marché intérieur⁶⁶. A ce même Conseil européen, la France, qui succède à l'Allemagne à la tête de l'Union, fait, quant à elle, part de son « intention (...) d'accorder une grande priorité à la préparation intensive » de la conférence ministérielle euro-méditerranéenne qui se tiendra à Barcelone au second semestre 1995⁶⁷.

Durant la présidence française, la question du renouvellement des fonds affectés au FED (Fonds européen de développement) dont bénéficient les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) montre que la France se préoccupe également des pays qui sont plus au Sud. Les consignes du nouveau président de la République française, Jacques Chirac, sont claires : le montant des crédits affectés au 8^{ème} FED, pour la période 1995-2000, doit être au moins égal, en termes réels, à celui attribué au 7^{ème}, ce qui implique déjà une réduction de la contribution des Etats membres puisque leur nombre est passé de douze à quinze en janvier 1995⁶⁸. Après de nombreuses discussions, devant l'insistance française, une décision en ce sens est finalement adoptée au Conseil européen de Cannes⁶⁹.

A ce propos, on peut se demander, avec Jean-François Bayart, « si le premier rôle africain reconnu à la France par ses partenaires, de plus ou moins bon gré, et notamment par l'Allemagne, ne revenait pas à lui payer en mauvais papier une liberté

millions d'écus) et à diminuer d'autant les crédits prévus pour les années suivantes. Si, en revanche, l'enveloppe globale destinée aux pays tiers méditerranéens (PTM) est moins importante que celle proposée par la Commission, ce serait moins dû à la pression allemande qu'au fait que la Commission avait suggéré une forte augmentation des crédits en question et que les Etats membres ont craint que cela ne dépasse la capacité d'absorption des PTM (sur les montants proposés par la Commission pour l'ensemble de la période et pour 1996, voir Agence Europe, 09-06-1995 ; 12/13-06-1995).

⁶⁶ *Bulletin de l'Union européenne*, 12-1994, point I.39-I.54. Rappelons que, pour devenir membre de l'UE, un pays doit s'engager à reprendre l'ensemble de l'« acquis communautaire », c'est-à-dire toute la législation communautaire en vigueur au jour de l'adhésion.

⁶⁷ *Bulletin de l'Union européenne*, 12-1994, points I.13-I.14.

⁶⁸ Entretien avec Michel Barnier, ministre délégué chargé des Affaires européennes de 1995 à 1997, 17-09-1998 ; Agence Europe, 24-06-1995 ; *Le Monde*, 14-06-1995.

⁶⁹ *Bulletin de l'Union européenne*, 6-1995, Point I.58.

d'action autrement plus attrayante en Europe centrale »⁷⁰. En l'occurrence, c'est plutôt la France qui s'est achetée cette liberté d'action. En effet, il n'a été possible d'atteindre la somme souhaitée de 13,3 milliards d'écus que grâce à une hausse de la contribution de la France, qui devient le premier contributeur au FED, devant l'Allemagne⁷¹. Il convient plus généralement de relativiser la répartition des rôles qui est souvent faite entre Allemagne/Est et France/Sud. D'une part, toujours au sujet du 8^{ème} FED, si l'Allemagne n'a pas accru sa contribution autant que la France, elle l'a tout de même accrue, alors que le Royaume-Uni a obtenu une réduction de la sienne. D'ailleurs, au Conseil européen de Cannes, Jacques Chirac a souligné que la France et l'Allemagne étaient les deux Etats membres qui faisaient le plus grand effort pour les pays ACP, en fournissant à elles deux pratiquement la moitié de l'aide de l'Union⁷². D'autre part, si l'on prend en compte cette fois les pays méditerranéens, la France n'est pas seule à prôner un rééquilibrage en leur faveur. Sa préoccupation est largement partagée par l'Espagne et l'Italie. Il semble même qu'en raison des problèmes d'immigration auxquels elle est confrontée, l'Allemagne soit aujourd'hui favorable au partenariat euro-méditerranéen⁷³. A l'inverse, les responsables allemands auraient averti les pays d'Europe centrale et orientale qu'il ne fallait pas surestimer leur poids au sein des instances communautaires. Ils les auraient régulièrement incités à se tourner davantage vers la France et à obtenir son soutien à leur adhésion⁷⁴. Quant à l'influence qu'exerce l'Allemagne sur le dossier de l'Est, il semble qu'elle soit autant due à la priorité qu'elle lui accorde, pour les raisons déjà évoquées, et à une très bonne connaissance de la région, qu'à un blanc-seing de la France, ce qui est d'ailleurs plus conforme aux caractéristiques de la négociation communautaire.

Peut-être plus préoccupante est la difficulté qu'il y a en France à s'interroger sur le soutien aux pays du Sud. Au terme des entretiens menés pour cette étude, la force du consensus dont cet aspect de la politique étrangère fait l'objet est en effet frappante. Aider les pays du Sud est un élément de l'identité nationale française, au moins aux yeux des dirigeants, et cela confirme l'influence que peut avoir une telle perception sur la conduite de la politique étrangère⁷⁵. Ainsi, dans un article publié en 1997 et intitulé « Mes priorités diplomatiques », Jacques Chirac place celle de « renforcer nos

⁷⁰ Jean-François Bayart, « *Bis repetita* : la politique africaine de François Mitterrand de 1989 à 1995 », in Samy Cohen (dir.), *op. cit.*, p. 278.

⁷¹ Agence Europe, 28-06-1995. Le FED n'est pas financé par le budget communautaire mais par des contributions des Etats membres.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Entretien avec Reinhard Schaefer, 11-08-1998 ; entretien avec Pierre Vimont, Directeur de la coopération européenne au ministère des Affaires étrangères, ancien directeur de cabinet du ministre des Affaires européennes Elisabeth Guigou, 17-07-1998.

⁷⁴ Entretien avec György Lukacs, 18-09-1998 ; entretien avec Reinhard Schaefer, 11-08-1998.

⁷⁵ Marcel Merle, « La politique étrangère », in Madeleine Grawitz, Jean Leca, *Traité de science politique. Les politiques publiques* (tome 4), Paris, PUF, 1985, p. 473.

solidarités traditionnelles » avec les pays francophones, les pays africains et les pays méditerranéens avant celle de « construire l'Europe »⁷⁶. Nombre de responsables sont convaincus que, si la France ne le fait pas, personne ne se préoccupera du sort des pays en développement. La plupart d'entre eux estiment d'ailleurs que la France ne néglige pas l'Est pour autant. En témoignent l'adoption, durant la présidence française de 1995, du livre blanc sur la préparation des pays associés à l'intégration dans le marché intérieur et le lancement des réunions du « dialogue structuré », deux instruments clés de la stratégie de préparation de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale⁷⁷.

Il n'en reste pas moins vrai qu'aux yeux de ces derniers, la France apparaît comme le défenseur des pays du Sud⁷⁸. Se demander si cela est vraiment dans son intérêt est généralement perçu au mieux comme incongru – alors qu'il faut tout de même garder à l'esprit que ces pays sont appelés à être de futurs Etats membres avec lesquels il faudra sans cesse négocier, et qu'ils représentent autant de marchés proches et prometteurs. En 1995, si les exportations de la France vers les pays d'Europe centrale et orientale restent encore largement inférieures à ses exportations vers l'Afrique, les premières sont en plus forte croissance et l'excédent qu'elles permettent désormais de dégager est en hausse constante (il passe de 3,5 milliards de francs en 1993 à plus de 10 milliards de francs en 1996). Par ailleurs, la contribution des PMI aux exportations, dont les dirigeants français soulignent souvent l'importance, est significative dans le cas de ces pays. Toujours en 1995, la Pologne et la Hongrie arrivent respectivement en 3^{ème} et en 5^{ème} positions dans la hiérarchie des clients pour lesquels la part de la valeur exportée par les PMI dans la valeur totale des exportations est la plus importante, en encadrant l'Allemagne qui occupe la 4^{ème} position⁷⁹.

Dans ce contexte, les déplacements de Jacques Chirac dans les pays d'Europe centrale et ses déclarations en faveur de leur adhésion dès l'an 2000 attestent d'un certain rééquilibrage et apparaissent comme le point fort d'une réorientation progressive de la diplomatie française en faveur de l'Est.

L'ADHESION POUR L'AN 2000 ?

⁷⁶ *Politique internationale*, automne 1997, n° 77, p. 9-17.

⁷⁷ *Bulletin de l'Union européenne*, 6-1995, points I.39 et I.40. Au titre du dialogue structuré, se sont par exemple tenues des réunions rassemblant les ministres des Affaires étrangères, le 10 avril 1995, les ministres de l'Economie et des Finances, le 22 mai 1995 ou encore les ministres responsables des affaires relevant du marché intérieur, le 6 juin 1995.

⁷⁸ Jacques Rupnik, chapitre cité, p. 215.

⁷⁹ « Le commerce extérieur de la France en 1995 », *Les notes bleues de Bercy*, 16-30 avril 1996, n° 85 ; « Le commerce extérieur de la France en 1996 », *Les notes bleues de Bercy*, 1^{er}-15 avril 1997, n° 108.

Le 12 septembre 1996, devant la Diète polonaise, le président français souhaite « que, dès l'an 2000, la Pologne ait rejoint notre Union »⁸⁰. Le 16 janvier suivant, il se rend à Budapest et réitère : « Je le dis ici comme je l'ai dit à Varsovie : je souhaite que votre pays adhère à l'Union européenne dès l'an 2000 ». Il ajoute même : « La France fera tout ce qu'elle peut pour que cette date soit respectée »⁸¹. De même, en avril 1997, devant le Parlement tchèque : « La France fera tout pour que vous puissiez, dès l'an 2000, nous rejoindre au sein de l'Union. C'est pourquoi je ne m'adresse pas ici à un pays candidat à une adhésion plus ou moins lointaine. Je veux m'adresser au peuple tchèque qui, demain, sera notre partenaire dans la grande famille européenne »⁸².

De telles déclarations peuvent laisser perplexe. Après avoir demandé aux pays d'Europe centrale et orientale de patienter « des dizaines et des dizaines d'années » et s'être targuée de tenir un discours de vérité, la France promet l'adhésion pour l'an 2000 au risque de créer des illusions. Comme l'a écrit un journaliste danois, « la politique de la France à l'égard des pays de l'Est a changé. Les objectifs qu'elle vise ne sont guère faciles à discerner »⁸³. Quant à la Commission, elle tente de dissiper tout fol espoir. Après le voyage de Jacques Chirac en Hongrie, en janvier 1997, elle publie une note d'information dans laquelle il est précisé que, si l'on prend en compte la durée des négociations, la date « la plus réaliste pour les premières adhésions ne sera probablement pas antérieure à 2002 ». Les pays d'Europe centrale et orientale s'étant, semble-t-il, émus de cette mise au point, elle est aussitôt démentie par les services du président de la Commission, selon lesquels il est impossible de prévoir une date⁸⁴. Mais il semble bien que la note reflète l'avis du commissaire chargé des pays d'Europe centrale et orientale, Hans van den Broek. La veille, lors d'un séminaire informel, il avait déclaré que les hommes politiques qui promettaient l'adhésion pour l'an 2000 « ne connaissaient pas grand chose à l'élargissement » et il a implicitement reconnu que la date de 2002 ou 2003 lui paraissait plus probable⁸⁵.

On peut donc se demander ce qui a poussé le président Chirac à faire de telles promesses. A cette question, il nous a été parfois répondu que le chancelier Kohl avait

⁸⁰ Discours de Jacques Chirac sur les relations franco-polonaises, sur l'élargissement de l'Union européenne à la Pologne et sur l'Europe économique et sociale, Varsovie, 12 septembre 1996.

⁸¹ Discours de Jacques Chirac sur les relations franco-hongroises et sur le calendrier de l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN à la Hongrie, Budapest, le 16 janvier 1997.

⁸² Discours de Jacques Chirac sur les relations politiques, culturelles et économiques franco-tchèques, sur le futur élargissement de l'Union européenne à la République tchèque, sur la sécurité européenne et l'élargissement de l'OTAN, Prague, 3 avril 1997.

⁸³ « Gesticulations chiraquiennes en Europe de l'Est », *Courrier international*, 27 février 1997.

⁸⁴ Agence Europe, 24-01-1997 ; *Le Monde*, 24-01-1997.

⁸⁵ « EU's real target to move East : 2002 », *International Herald Tribune*, 23-01-1997.

été le premier à évoquer la date de l'an 2000 et que les déclarations de Jacques Chirac résultaient d'un accord entre les deux hommes. Le terme d'« accord » paraît pourtant exagéré. D'une part, il semblerait que le président français se soit plutôt contenté d'avertir le chancelier allemand qu'il allait reprendre la date de l'an 2000 (avant son départ à Varsovie, il l'aurait prévenu au téléphone qu'il allait « dire la même chose que lui »). D'autre part, d'après plusieurs témoignages, la phrase prononcée par Helmut Kohl à Varsovie en juillet 1995 en faveur de l'adhésion de la Pologne en l'an 2000 était improvisée ; elle est d'ailleurs restée isolée⁸⁶. Il était simplement prévu que le chancelier réaffirme une nouvelle fois qu'il était dans l'intérêt vital de l'Allemagne que sa frontière orientale ne reste pas la frontière orientale de l'Union européenne. Dans le feu du moment, il a voulu être plus chaleureux et a lâché cette phrase, semble-t-il au grand dam de ses conseillers et de responsables du ministère des Affaires étrangères.

Que le président français n'ait pas voulu laisser au seul chancelier allemand le bénéfice d'un soutien politique aux pays d'Europe centrale et orientale, cela est en revanche d'autant plus probable qu'il s'est prononcé de longue date pour l'adhésion des pays d'Europe centrale. En Pologne, il affirme même avoir été « en 1989, le premier responsable politique d'Europe occidentale à plaider sans réserve » pour cette adhésion⁸⁷. Désireux de ne pas apparaître en retrait par rapport à Helmut Kohl, il a repris et martelé l'échéance évoquée par le chancelier. Une telle attitude serait d'ailleurs conforme au mélange d'« accord » et d'« émulation » que Pierre Hassner décrit avec justesse à propos des rapports franco-allemands⁸⁸.

En affichant l'objectif de l'an 2000, le président a voulu, semble-t-il, lever définitivement le soupçon qui pèse sur les intentions françaises au sujet de l'élargissement à l'Est. Afficher une date avait l'avantage de « marquer le coup » et d'aller au-delà que ce qu'Edouard Balladur était venu dire deux ans plus tôt. Tout en reconnaissant que la Pologne avait « vocation » à adhérer à l'Union européenne, ce dernier avait évité de se prononcer sur une quelconque date. Jacques Chirac prend tout même garde de préciser à chaque fois que « pour vous accueillir dignement, cette

⁸⁶ Un article de *The Economist* (15-07-1995) confirme cette version.

⁸⁷ Discours du 12 septembre 1996 à Varsovie. Dans son discours du 16 janvier 1997 en Hongrie, la formulation est un peu plus prudente : « Je fus, je crois, le premier dirigeant politique européen à plaider, dès 1989, pour l'entrée des pays de l'Europe centrale et orientale dans la Communauté ». En dépit d'entretiens avec deux conseillers du président, il n'a pas été possible de connaître avec certitude la déclaration à laquelle il se référait. Il est possible qu'il s'agisse d'un discours prononcé à l'Institut français des relations internationales le 8 novembre 1989, dans lequel il déclare notamment qu'il est impératif de « faire en sorte que la construction européenne d'une part ne s'affaiblisse pas, d'autre part ne reste pas limitée à la moitié occidentale de l'Europe ». En tout cas, en 1991, lors d'une réunion des partis libéraux conservateurs européens à Paris, Jacques Chirac se prononce pour un élargissement « le plus rapide possible » de la CEE : « Il est impensable que, par égoïsme et par manque de vision de l'histoire nous remplacions le mur de Berlin par un nouveau mur qui serait celui de l'argent. Il serait inadmissible que l'Europe centrale, désormais affranchie du totalitarisme, soit exclue pour "des dizaines et des dizaines d'années" de la prospérité de l'ouest de notre continent » (*Le Monde*, 14-09-1991).

⁸⁸ Pierre Hassner, « Les mots et les choses », *op. cit.*, p. 238.

Union doit être approfondie, ambitieuse dans ses structures »⁸⁹. Et de citer notamment la monnaie unique et la réforme des institutions au titre des actions à mener avant l'élargissement. Plusieurs interlocuteurs ont d'ailleurs cité au titre des objectifs que poursuivait Jacques Chirac la volonté d'accélérer le dénouement de la conférence intergouvernementale en soulignant l'urgence des décisions à prendre avant un élargissement promis qui ne saurait être indéfiniment reporté. Ouverte en juin 1996, essentiellement pour permettre le bon fonctionnement d'une Union élargie, la conférence intergouvernementale était en effet en train de s'enliser sans donner de résultats sur le plan institutionnel.

Deux autres facteurs ont pu inciter le président à s'engager autant sur l'adhésion des pays d'Europe centrale. D'une part, deux hommes dont il est proche, Alain Juppé à Matignon et Michel Barnier aux Affaires européennes, sont partisans d'adresser un signal fort aux pays d'Europe centrale et orientale. Nous avons vu quelle était la position d'Alain Juppé en 1993. Elle n'a pas changé en 1995. Peu de temps avant qu'il ne quitte le quai d'Orsay, il déclare : « L'élargissement sera la grande affaire des deux prochaines décennies. Pour la France, l'ère des appréhensions, du moins je l'espère, est révolue. Nous ne devons pas donner l'impression que nous conservons la nostalgie d'une "petite Europe", c'est-à-dire aussi pour certains, d'une "moins grande Allemagne".(...) L'extension à l'Est est conforme à nos valeurs et à nos intérêts »⁹⁰. Quant à Michel Barnier, il est chargé de préparer les déplacements de Jacques Chirac et il se rend à de nombreuses reprises dans ces pays. Il est frappé par la forte présence économique et politique de l'Allemagne. Il constate que non seulement le ministre des Affaires étrangères mais aussi des ministres « techniciens » se rendent très souvent en Europe centrale. Il estime nécessaire que la France « reprenne pied » à l'Est⁹¹. D'autre part, une réflexion interministérielle a été menée en 1995, sous l'égide du SGCI, sur l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale⁹². Il semble qu'il s'agisse du premier travail d'envergure sur ce thème au sein de l'administration française et il aboutit à des conclusions plutôt rassurantes. Aucun des problèmes soulevés par l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale n'apparaît insurmontable, à condition de s'y préparer, éventuellement en modifiant les règles communautaires en vigueur. Même en matière agricole, un simple approfondissement de la réforme de 1992 est considéré comme suffisant pour faire face aux répercussions à la fois de l'élargissement et des négociations à venir au sein

⁸⁹ Discours du 16 janvier 1997 à Budapest.

⁹⁰ « Quel horizon pour la politique étrangère de la France ? » *Politique étrangère*, printemps 1995, n° 1, p. 246.

⁹¹ Entretiens, 17-09-1998 et 30-09-1998.

⁹² Le SGCI est le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne ; il est chargé d'assurer la coordination des positions de la France au sein de l'Union européenne. Voir Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles, op. cit.*, chapitre 3.

de l'OMC (Organisation mondiale du commerce)⁹³.

Il ne nous a toutefois pas été possible d'identifier la personne qui aurait formellement proposé de proclamer l'objectif de l'an 2000, si tant est qu'elle existe. D'après plusieurs témoignages, la méthode de travail de Jacques Chirac serait beaucoup plus collégiale que celle de son prédécesseur. La préparation des discours comprendrait notamment une réunion de relecture rassemblant tous ses collaborateurs et donnant lieu à un travail par itération. Il est donc plus difficile de repérer les apports des uns et des autres. Dans le prolongement de ce qui a été dit à propos de François Mitterrand, il n'est en revanche pas exclu qu'une telle attitude favorise l'élaboration de déclarations plus en phase avec l'attente des pays d'Europe centrale et orientale.

Il faut reconnaître que, si les propos du président français ont provoqué étonnement, voire ironie, à l'Ouest, il paraissent avoir été appréciés à l'Est. Après l'intervention présidentielle devant la Diète polonaise, Bronislaw Geremek, alors député et président de la Commission des affaires étrangères, aujourd'hui ministre des Affaires étrangères, déclare : « Nous ne pouvons espérer mieux »⁹⁴. György Lukacs, premier secrétaire de l'ambassade de Hongrie à Paris, avoue quant à lui que les Hongrois ont été « flattés » et que le discours de Jacques Chirac a eu un « impact très positif »⁹⁵. Il semble que les responsables d'Europe centrale, à défaut probablement de la population, ont compris qu'il s'agissait d'abord d'un signal politique, parachevant en quelque sorte la réorientation de la diplomatie française en leur faveur, et ils l'ont apprécié comme tel. Jacek Saryusz-Wolski, longtemps ministre polonais pour l'intégration européenne, parle tout de suite d'une « ligne directrice plutôt que d'une promesse ferme »⁹⁶. György Lukacs estime quant à lui que le discours du président français a été considéré comme une « déclaration politique encourageante ». D'ailleurs aujourd'hui, plus conscients des exigences de la reprise de l'acquis communautaire et du degré de concurrence qui règne au sein du marché unique, les dirigeants d'Europe centrale ne sont plus demandeurs d'une adhésion en l'an 2000. Comme le confie un responsable de l'ambassade de Pologne à Paris, ce serait « irréalisable pour l'économie polonaise ».

Quant aux répercussions économiques des déplacements présidentiels, elles semblent également satisfaisantes. L'attitude du président de la République est de nature à favoriser la présence des entreprises françaises dans la région. Pas seulement parce qu'il est accompagné dans chacun de ses voyages de chefs d'entreprises : François Mitterrand le faisait également⁹⁷. Mais, alors que son

⁹³ Alain Prate, auteur d'un rapport du Conseil économique et social sur « L'élargissement de l'Union européenne et ses conséquences pour l'économie française », a pris connaissance de ce travail et a donc assuré une diffusion plus large de ces conclusions (*Journal officiel - Avis et rapports du Conseil économique et social*, 5 avril 1997, n° 6).

⁹⁴ « Les Polonais réagissent très favorablement aux déclarations de Jacques Chirac », *Le Monde*, 14-09-1996.

⁹⁵ Entretien, 18-09-1998.

⁹⁶ « Chirac wants "sister Poland" in EU by 2000 », *Financial Times*, 13-09-1996.

⁹⁷ Hubert Védrine, *op. cit.*, p. 755 ; « L'étape hongroise de François Mitterrand » *Libération*, 18-01-

prédécesseur déclarait lors d'une visite à Bucarest ne pas être un « voyageur de commerce »⁹⁸, il est désormais de notoriété publique que l'actuel président de la République n'hésite pas à plaider ouvertement la cause des entreprises françaises⁹⁹. Alors qu'en 1990, le président Mitterrand était venu expliquer aux Hongrois son idée de confédération¹⁰⁰, le président Chirac interroge l'ancien dissident devenu président, Arpad Göncz, sur la faiblesse de la présence économique française en Hongrie : « Mon cher Arpad, je n'arrive pas à comprendre pourquoi la Hongrie est le seul pays avec lequel nous ne parvenons pas à conclure de grands contrats commerciaux. Serions-nous toujours les moins bons ? Ce serait vraiment l'exception hongroise ». Ce à quoi le Hongrois tente de répondre : « Vous n'avez pas été les premiers à venir ici.(...) Il est vrai que les meilleurs morceaux de la privatisation ont été rapidement vendus. Mais nous accueillons volontiers les investissements sur les terres vierges »¹⁰¹. Terres vierges effectivement conquises quelques mois plus tard, grâce au dénouement « favorable » de plusieurs projets pour des entreprises françaises, notamment pour la Lyonnaise des eaux¹⁰². Certes, il ne faut pas surestimer les effets du volontarisme présidentiel, comme en témoignent par exemple les déboires de Hachette en Pologne. Alors que le président du groupe, Jean-Luc Lagardère, y accompagne Jacques Chirac et que le président polonais semble être favorable à la candidature d'Hachette pour la reprise du distributeur de presse polonais Ruch, le dossier n'a toujours pas abouti, visiblement pour cause de dissension entre le président Aleksander Kwasniewski et son premier ministre qui soutient un consortium d'anciens apparatchiks¹⁰³.

Peut-être plus important, mais plus difficile à apprécier, est l'impact de la description élogieuse que Jacques Chirac fait des réformes accomplies. Aux Polonais, il n'hésite pas à dire : « Il y a sept ans, la Pologne s'engageait avec courage sur la voie difficile de la démocratisation et de l'économie de marché. Que de chemin parcouru depuis

1990 ; « Un crédit de 2 milliards de francs et plusieurs contrats », *Le Monde*, 20-01-1990.

⁹⁸ Conférence de presse conjointe de M. le Président de la République et de M. Ion Iliescu, Président de la République de Roumanie, Bucarest, 19 avril 1991. (« Ma visite n'est pas faite pour raison commerciale, ce n'est jamais le cas, partout où je vais. C'est un très beau métier d'être voyageur de commerce mais ce n'est pas le mien »).

⁹⁹ Voir par exemple Hubert Coudurier, *Le monde selon Chirac. Les coulisses de la diplomatie française*, Paris, Calmann-Levy, 1998, p. 161-162 et 167.

¹⁰⁰ « M. Mitterrand a développé son idée de confédération européenne devant les dirigeants de Budapest », *Le Monde*, 20-01-1990.

¹⁰¹ *Le Figaro*, 18-01-1997.

¹⁰² Entretien avec György Lukacs, 18-09-1998.

¹⁰³ *La Tribune Desfossés*, 13-09-1996 ; *Le Figaro*, 13-09-1996 ; entretien avec Jean-Paul Denfert-Rochereau, Direction générale Hachette, 24-08-1998. Lors de sa visite en Pologne, en juin 1996, le ministre des Affaires européennes Michel Barnier avait déjà plaidé la cause d'Hachette. (Conférence de presse du ministre délégué aux Affaires européennes, M. Michel Barnier, Varsovie, 25 juin 1996).

lors ! Votre pays s'est doté d'institutions démocratiques conformes à vos traditions et à votre génie. Il s'est libéré des anciens carcans, s'est ouvert aux grands vents du commerce et de la libre entreprise et vient d'adhérer à l'OCDE ». Il termine : « Oui, votre pays suscite notre admiration ». Aux Tchèques, il affirme que les progrès accomplis sont « presque incroyables » : « En quelques années seulement, la république tchèque a su mener à bien un impressionnant programme de réformes, en réussissant à sauvegarder les grands équilibres et, fait majeur, à éviter une détérioration de l'emploi ». Il prédit même que « l'économie tchèque est désormais en mesure d'adopter les règles de l'Union européenne et les disciplines qu'elle impose ». Si le discours de François Mitterrand pouvait freiner les velléités d'entreprises tentées de s'aventurer dans une région décrite comme très en retard, celui de Jacques Chirac vise au contraire à les inciter à profiter de marchés « normaux ». D'ailleurs les places des entreprises françaises en termes d'investissements et de pénétration des marchés atteignent progressivement des niveaux plus conformes au poids de l'économie française dans le monde. En Pologne, la France est devenue le troisième investisseur étranger en 1996¹⁰⁴. Si elle a aujourd'hui retrouvé le quatrième rang, elle est, depuis le début de l'année 1998, le troisième fournisseur du pays¹⁰⁵. Actuellement, la France est même le premier investisseur étranger en Roumanie¹⁰⁶. Il est évidemment difficile de rattacher directement ces évolutions aux déclarations présidentielles. Il semble par exemple que la décision prise par la COFACE en 1994, avant la visite d'Edouard Balladur à Varsovie, de réduire les primes qu'elle perçoit pour garantir les contrats sur la Pologne ait incité les entreprises françaises à être plus présentes dans ce pays¹⁰⁷. En définitive, il semble possible d'affirmer que les positions de Jacques Chirac ont encouragé un mouvement de rattrapage déjà engagé.

Ces considérations amènent à s'interroger sur l'influence qu'exercent les entreprises sur la politique étrangère de la France. Sans qu'il ait été possible de se pencher sur des études de cas, il semble que, dans le cadre de la politique étudiée, elle soit faible dans la mesure où les responsables d'entreprises ne cherchent pas à influencer les prises de position de la France sur la question de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale dans l'espoir d'en retirer des avantages économiques. S'ils agissent, c'est pour plaider leur propre dossier. Comme en témoigne l'analyse ci-dessus, cela n'empêche pas les dirigeants français de tenir compte des intérêts des entreprises nationales en définissant la politique de la France. De ce point de vue,

¹⁰⁴ *Investir en Pologne*, brochure disponible au service économique de l'Ambassade de Pologne, août 1997.

¹⁰⁵ *Bulletin d'informations économiques* du Poste d'expansion économique à Varsovie, septembre 1998.

¹⁰⁶ Entretien avec Pierre Menat, Ambassadeur de France en Roumanie, ancien conseiller du président Jacques Chirac pour les affaires européennes, 06-08-1998.

¹⁰⁷ Entretien avec Jaroslaw Zaczekiewicz, Premier secrétaire de l'ambassade de Pologne en France, 13-08-1998.

plusieurs entretiens incitent à conclure que la différence d'attitude entre Jacques Chirac et François Mitterrand se retrouve aussi au niveau des conseillers.

EUROPE CENTRALE, EUROPE ORIENTALE

Jacques Chirac n'oublie pas pour autant les pays de l'Europe orientale mais, dans ce domaine, la continuité de la politique étrangère française est plus marquée, en raison notamment des relations traditionnellement étroites entre la France et la Roumanie.

En avril 1991, moins d'un an après que le président Iliescu a provoqué la réprobation des chancelleries occidentales en faisant fait appel à des mineurs pour disperser violemment une manifestation pacifique, Mitterrand est le premier dirigeant ouest-européen à se rendre à Bucarest, et il sait pour une fois trouver les mots qu'attendent ses interlocuteurs est-européens. Devant le Parlement, il assure tout d'abord n'être « pas venu pour donner des leçons ». Il répond ensuite à la crainte d'exclusion des Roumains en affirmant : « Nous sommes attachés, nous Français, à rétablir une évidence, la Roumanie est en Europe »¹⁰⁸. Plus concrètement, il se montre favorable à la conclusion d'un traité d'association entre la Communauté européenne et la Roumanie, similaire à celui que la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie sont en train de négocier¹⁰⁹. Plusieurs raisons peuvent expliquer la position de François Mitterrand. Tout d'abord, comme tous les dirigeants français, le président est certainement flatté par les dispositions francophones et francophiles de la Roumanie. En outre, certaines de ses déclarations laissent penser qu'il est favorable à la recherche d'une « troisième voie » entre le communisme et le libéralisme et il peut être sensible aux tâtonnements roumains en la matière¹¹⁰. Surtout, il peut ainsi tenter de compenser l'influence prépondérante de l'Allemagne en Europe centrale. Comme le dit clairement sa ministre des Affaires européennes, Elisabeth Guigou, lors d'une audition à l'Assemblée nationale, « la présence allemande en Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie est traditionnelle, mais la France a une position comparable en

¹⁰⁸ Discours de M. le Président de la République au cours de la séance solennelle devant le Parlement, Bucarest, 19 avril 1991.

¹⁰⁹ En septembre 1990, la France a déjà insisté pour que le Conseil des ministres des affaires étrangères des Douze procède à la signature d'un accord de commerce et de coopération avec la Roumanie, malgré l'épisode de la « descente des mineurs » (dépêche de l'AFP 172128, 17 septembre 1990).

¹¹⁰ Le 24 octobre 1989, à Valladolid, en Espagne, lors d'une conférence de presse commune avec Felipe Gonzales, un journaliste lui demande s'il a en tête un modèle socialiste pour les peuples européens de demain. Il répond qu'il ne veut imaginer que les peuples de l'Est « s'égarant au point de rejeter le meilleur de ce qu'ils ont reçu », il demande qu'ils « n'oublient pas que des milliards d'hommes sur terre continuent d'être dominés, opprimés, exploités et que cette lutte-là continue à être fondamentale ». Cité par Bernard Lecomte, *op. cit.*, p. 578 ; voir aussi Jacques Rupnik, *op. cit.*, p. 209.

Bulgarie et en Roumanie et elle fait en sorte que ces deux pays ne soient pas oubliés par la Communauté, d'autant que leur situation paraît plus préoccupante »¹¹¹. Notons pour finir que l'ambassadeur alors en poste en Roumanie n'a pu que conforter la vision présidentielle. Il estime en particulier que les aléas de la transition roumaine doivent être relativisés au regard du passé révolutionnaire de la France et que la Roumanie pâtit de préjugés qui lui nuisent excessivement à l'Ouest¹¹².

Le gouvernement d'Edouard Balladur a la même sollicitude à l'égard de la Roumanie et de la Bulgarie, même s'il a des préoccupations un peu différentes. Le nouveau ministre des Affaires européennes, Alain Lamassoure, est avant tout soucieux d'éviter que l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale ne soit l'occasion d'un retour au « clientélisme », alors que le soutien apporté par l'Allemagne et la France respectivement à la Croatie et à la Serbie a montré que ce risque n'était pas nul. Pour éviter que chaque Etat membre « pousse » ses protégés – l'Allemagne les pays de Visegrad, la France la Roumanie et la Bulgarie, le Danemark les pays baltes – il est favorable à l'établissement de critères qui conduiraient à faire un choix objectif parmi les pays candidats le moment venu¹¹³. Il rejoint les préoccupations de la Commission, et notamment celles de son président Jacques Delors qui redoute que l'élargissement ne soit conduit sur la base de considérations politiques et qui tient à préciser les conditions dans lesquelles il est possible¹¹⁴. D'où le soutien appuyé d'Alain Lamassoure à l'idée d'inclure dans la déclaration du Conseil européen de Copenhague des « critères de capacité à l'adhésion » même si, comme nous l'avons vu et contrairement à ce qui a pu être écrit, il s'agit formellement d'une proposition de la Commission et non de la France¹¹⁵.

C'est donc logiquement qu'Alain Lamassoure tient en Bulgarie et en Roumanie, où il se rend dès septembre 1993, un discours rassurant. Il affirme que tous les pays d'Europe centrale et orientale « doivent être placés sur la même ligne de départ ». Il précise que tous seront jugés au regard de critères identiques permettant d'apprécier les progrès des uns et des autres¹¹⁶. Cette position est partagée par les autres membres du gouvernement. En visite à Bucarest, en septembre 1994, le ministre des

¹¹¹ Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, *Rapport d'information sur l'élargissement de la Communauté européenne*, juillet 1992, n° 2885, p. 29.

¹¹² Entretiens avec Renaud Vignal, avril 1993. Dans son discours devant le Parlement roumain, François Mitterrand rappelle d'ailleurs que « la France, qui a célébré il y a deux ans le bicentenaire de la Révolution et de la Déclaration des Droits de l'Homme, en a connu des soubresauts ».

¹¹³ Entretien avec Alain Lamassoure, 09-09-1998.

¹¹⁴ Entretien avec Bernhard Zepter, 24-07-1998.

¹¹⁵ « M. Lamassoure précise la position de la France sur l'élargissement de la CEE », *Le Monde*, 17-06-1993 ; « Un entretien avec le ministre des Affaires européennes », *Le Monde*, 19-06-1993.

¹¹⁶ Conférence de presse en Bulgarie, 14 septembre 1993. Son idée était d'étoffer les critères de Copenhague pour en faire des « critères de convergence » permettant d'apprécier régulièrement les progrès des pays candidats, à l'instar de ce qui était prévu pour l'Union économique et monétaire.

Affaires étrangères Alain Juppé ne dit pas autre chose : « Nous sommes très vigilants en France à ce que la Roumanie puisse progresser vers l'Union européenne au même pas et dans les mêmes conditions que tous les autres pays d'Europe centrale et orientale »¹¹⁷. En Europe centrale, la prévenance française à l'égard des pays balkaniques n'est en revanche pas toujours bien perçue. Durant sa visite en Pologne, en novembre 1994, Alain Lamassoure doit y expliquer qu'elle ne devrait pas être pénalisée pour autant : si la Pologne « poursuit dans la voie qu'elle s'est fixée, et je n'ai aucune raison d'en douter, je suis persuadé qu'elle sera parmi les premiers à être en mesure de reprendre à son compte les règles du grand marché européen et de faire face à la concurrence économique qui y règne »¹¹⁸.

Lors de son déplacement en Roumanie en février 1997, le président Jacques Chirac peut donc assurer à ses interlocuteurs qu'« au sein de l'Union européenne comme au sein de l'Alliance atlantique, la France veut être votre avocat, votre amical avocat ». S'il ne prononce pas la date fatidique de l'an 2000, il souhaite que l'adhésion puisse intervenir « le plus rapidement possible » et il propose d'ici là « qu'une conférence européenne rassemble tous les pays de l'Union et les pays candidats, offrant ainsi à tous un forum pratique de concertation et de dialogue »¹¹⁹.

Dès 1996, la France a en effet proposé la tenue d'une telle conférence. Elle l'a fait par la voix d'Hervé de Charette qui apparaît à l'origine du projet et qui a pu ainsi essayer de reprendre le contrôle d'un dossier qui lui échappe au profit de son ministre délégué chargé des Affaires européennes, Michel Barnier¹²⁰. Il semble d'ailleurs qu'au départ, il n'ait pas eu une idée très précise de son contenu. A la Commission, le projet n'en apparaît pas moins comme « typiquement français », en ce sens qu'il reflète la prédilection hexagonale pour les vastes enceintes, et il a suscité une fois de plus la perplexité de nos partenaires. Un diplomate français n'hésite pas à dire que ceux-ci l'ont perçu au départ comme une nouvelle « lubie » de la France. La Commission et l'Allemagne auraient toutefois été rapidement sensibles au fait qu'une telle conférence pouvait faciliter la différenciation qu'il conviendrait d'opérer entre les pays candidats d'Europe centrale et orientale¹²¹. Maintenir un lien entre pays « recalés » et pays « retenus », au regard des premières négociations d'adhésion, rend plus crédible la possibilité qu'ont théoriquement les premiers de rattraper les seconds. En mars 1997,

¹¹⁷ Conférence de presse conjointe du ministre des Affaires étrangères, M. Alain Juppé, et du ministre des Affaires étrangères roumain, Bucarest, 8 septembre 1994.

¹¹⁸ Interview du ministre délégué aux Affaires européennes, M. Alain Lamassoure, à *Rzeczpospolita*, 24-11-1994.

¹¹⁹ Discours de Jacques Chirac sur les relations franco-roumaines et la coopération culturelle et économique, sur la démocratisation de la Roumanie et sur l'élargissement de l'OTAN et de l'Union européenne à la Roumanie, Bucarest, 21 février 1997.

¹²⁰ « M. de Charette propose une conférence régulière avec les pays de l'Est », *Le Monde*, 24-02-1996.

¹²¹ Françoise de La Serre, Christian Lequesne (dir.), *Quelle Union pour quelle Europe ?*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 134 ; entretien avec Bernhard Zepter, 24-07-1998.

l'idée de cette conférence est d'ailleurs retenue par les ministres des affaires étrangères des Quinze¹²². En revanche, la volonté française d'y inviter la Turquie, officiellement candidate à l'adhésion depuis 1987, n'a pas fait l'unanimité. L'Allemagne ne s'y est guère montrée favorable et la Grèce y a été hostile. Devant les réticences des Quinze à lui reconnaître un statut de candidat équivalent à celui des pays d'Europe centrale et orientale, c'est finalement la Turquie qui a refusé l'invitation qui lui a été faite par le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 de participer à la conférence européenne¹²³.

Comme ne manquent pas de le souligner les responsables d'Europe centrale, généralement peu friands de la compagnie des pays d'Europe orientale dont ils craignent qu'elle ne freine leur rapprochement avec l'Union européenne, il n'y a dès lors guère de différences entre la conférence européenne et le « dialogue structuré » qui réunit régulièrement les acteurs communautaires et leurs homologues des pays associés d'Europe centrale et orientale. Notons toutefois que Chypre ne participe pas au dialogue structuré et que la Turquie reste invitée à la conférence européenne. En outre, ainsi que l'exprime Michel Barnier, la France souhaite que la conférence soit le lieu d'échanges directs alors qu'il est souvent reproché au dialogue structuré d'être, précisément, trop « structuré » et de se limiter à la lecture d'une série de discours préparés à l'avance. Le nombre fort restreint de réunions de la conférence européenne ne permet guère de se prononcer sur sa réussite de ce point de vue¹²⁴. Le fait qu'il soit actuellement question d'élargir le cercle des participants à d'autres pays européens semble plutôt indiquer que cette nouvelle enceinte peine à trouver sa place. D'après un diplomate français, c'est finalement le caractère relativement anodin du projet qui a favorisé son aboutissement. Même s'il ressemble de plus en plus à l'idée « mitterrandienne » de confédération, il ne suscite pas la même hostilité dans la mesure où des négociations d'adhésion se sont ouvertes parallèlement et où il ne s'agit pas d'un exercice très contraignant. Il ne faudrait pas pour autant juger la politique de la France en direction des pays de l'Europe balkanique d'après les seuls aléas de la conférence européenne. D'une part, le dispositif proposé par la Commission et approuvé par le Conseil européen de Luxembourg, en décembre 1997, répond aux préoccupations françaises¹²⁵. Certes, des négociations ne seront tout d'abord ouvertes qu'avec six des pays candidats : Chypre, la Hongrie, la Pologne,

¹²² Agence Europe, 17/18-03-1998.

¹²³ Sous la rubrique « l'élargissement de l'Union européenne », les conclusions du Conseil européen traitent de la Turquie et des pays d'Europe centrale et orientale dans deux paragraphes différents. Si les chefs d'Etat et de gouvernement confirment « l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion », ils l'assortissent d'une série de conditions dont certaines ne s'appliquent qu'à ce seul pays candidat. *Bulletin de l'Union européenne*, 12-1997, point I.4 et I.6.

¹²⁴ Mise à part la session inaugurale du 12 mars 1998, une seule réunion s'est tenue, le 5 octobre 1998, au niveau des ministres des Affaires étrangères.

¹²⁵ *Bulletin de l'Union européenne*, 7/8-1997, point I.1. ; *Bulletin de l'Union européenne*, 12-1997, point I.3-I.5.

l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie. Mais, outre que la conférence européenne est mise en place, il est prévu d'évaluer régulièrement la situation des pays candidats de façon à pouvoir ouvrir des négociations, en cours de route, avec de nouveaux Etats. D'autre part, en assurant que tous seraient logés à la même enseigne, la diplomatie française a pu contribuer à ce que la sélection parmi les pays candidats ait été acceptée sans objection par tous les Etats d'Europe centrale et orientale.

LA FRANCE ET LES NEGOCIATIONS D'ADHESION

Depuis l'ouverture de ces négociations d'adhésion, en mars 1998, contrairement à ses promesses généreusement faites en Europe centrale, la France a pris une série de positions pouvant en retarder l'aboutissement.

Elle se prononce tout d'abord clairement pour la nécessité de mener des réformes institutionnelles préalablement à tout nouvel élargissement. Avant la signature du traité d'Amsterdam issu de la conférence intergouvernementale, le 2 octobre 1997, la France s'est ralliée, avec l'Italie, à une initiative de la Belgique qui s'est traduite par l'ajout d'une déclaration des trois Etats au traité d'Amsterdam affirmant que le renforcement des institutions est une « condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion »¹²⁶. En effet, comme la même déclaration le précise, la conférence intergouvernementale n'a pas réussi à remplir le premier objectif qui lui avait été assigné : réformer les institutions de manière à permettre le fonctionnement d'une Union élargie. La France endosse donc logiquement son rôle de « gardien du temple ». La suggestion émise par certains parlementaires de droite d'introduire dans la loi de ratification du traité un article indiquant que les premiers accords d'adhésion ne sauraient être ratifiés sans progrès préalables en matière de réformes institutionnelles confirme d'ailleurs que cette préoccupation est répandue dans l'ensemble de la classe politique française¹²⁷. On peut même se demander pourquoi la France a approuvé au Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997 un traité qui méconnaissait ses principales demandes en matière institutionnelle. La volonté du nouveau gouvernement dirigé par Lionel Jospin d'obtenir en priorité une inflexion du pacte de stabilité, élaboré à la demande des Allemands pour limiter la marge de manœuvre budgétaire des pays appartenant à la zone euro, n'y est certainement pas étrangère¹²⁸. Il faut toutefois ajouter qu'avant même la victoire de la gauche aux

¹²⁶ Traité d'Amsterdam. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997, p. 144.

¹²⁷ Françoise de La Serre, Christian Lequesne (dir.), *op. cit.*, p. 141 ; Note d'information sur le traité d'Amsterdam (De nouveaux outils vers l'Europe politique) rédigée par Michel Barnier, septembre 1998.

¹²⁸ Comme le résume avec sa verve habituelle le député européen Jean-Louis Bourlanges : « Sur la réforme des institutions, rien n'était acquis et M. Jospin a choisi de se taire. Sur le pacte de stabilité, rien n'était négociable et il a décidé de parler » (« La comédie d'Amsterdam », *Le Monde*, 21-06-1997). Lionel

élections législatives, en juin 1997, les représentants de la France ne parvenaient guère à rallier leurs partenaires de la conférence intergouvernementale à leurs propositions institutionnelles.

Quoi qu'il en soit, l'attitude de la France ravive les soupçons de naguère en Europe centrale et orientale. Un diplomate centre-européen à Paris parle même du « choc » qu'a provoqué dans son pays la déclaration conjointe de la Belgique, de la France et de l'Italie, au point que son ministère aurait demandé à l'ambassade d'intervenir ! S'il s'est, pour sa part, attaché à calmer les esprits, il n'apparaît pas convaincu de la nécessité de réformer les institutions avant l'arrivée de nouveaux membres. De façon plus générale, les pays d'Europe centrale redoutent qu'il ne s'agisse que d'un prétexte pour retarder l'élargissement. S'il faut vraiment réformer les institutions, que les Etats membres le fassent pendant la durée des négociations qui s'annoncent fort longues, pourraient-ils dire en substance. Au-delà des considérations en cours dans l'autre Europe, le précédent de l'élargissement aux pays de l'AELE laisse penser que la France doit en effet s'attacher à engager cette réforme parallèlement aux négociations, tant il s'avère difficile, une fois qu'elles sont terminées, de résister à la pression de l'élargissement.

Pour que la France puisse contribuer à améliorer le fonctionnement des institutions, il semble important de se pencher sur les limites des positions qu'elle a défendues lors de la conférence intergouvernementale. Il apparaît par exemple difficile de demander aux petits Etats de « perdre sur tous les tableaux ». La France proposait en effet à la fois une réduction drastique du nombre de commissaires, une repondération des voix attribuées à chaque Etat membre, en cas de vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres, en faveur des plus grands Etats et un recours plus fréquent à la majorité qualifiée pour décider au sein du Conseil¹²⁹. Non seulement les petits Etats n'étaient donc plus assurés d'avoir un de leurs ressortissants à la Commission, mais il leur était demandé de renoncer plus fréquemment au principe de l'unanimité, qui les met à égalité avec les grands Etats membres au sein du Conseil, tout en exigeant qu'ils acceptent une baisse relative des voix dont ils disposent en cas de vote à la majorité qualifiée... Pour que la Commission fonctionne mieux, peut-être faut-il plutôt renforcer l'autorité du président que de rechercher à tout prix une réduction du nombre des commissaires en-deçà de celui des Etats membres, ce qui provoque bien des dissensions¹³⁰. D'ailleurs, dans les Etats membres, les gouvernements comprennent un nombre non négligeable de ministres. Quant au Conseil des ministres, l'essentiel est

Jospin ne parvient pas à infléchir le pacte de stabilité, si ce n'est sa nouvelle dénomination « de stabilité et de croissance », mais il obtient l'adoption d'une résolution sur la croissance et l'emploi ainsi que l'inclusion d'un chapitre sur l'emploi dans le traité d'Amsterdam.

¹²⁹ Pour plus d'explications, voir Françoise de La Serre, Christian Lequesne (dir.), *op. cit.*, p. 137-141.

¹³⁰ Un protocole du traité d'Amsterdam prévoit qu'« à la date d'entrée en vigueur du premier élargissement de l'Union », la Commission comprendra autant de commissaires que d'Etats membres, pour autant que l'Union ne compte pas plus de vingt Etats membres. Dans ce cas, un « réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions » est prévu.

de limiter le recours à l'unanimité qui risque, avec l'accroissement de ses membres, de bloquer les débats. Pour répondre à la crainte des grands Etats membres de voir leur poids diminuer en cas de vote plus fréquent à la majorité qualifiée, étant donné qu'à l'aune de critères démographiques, les petits Etats ont proportionnellement plus de voix et que l'Union européenne est appelée à compter un nombre croissant de petits Etats, le recours à la règle de la « double majorité » (une décision est adoptée si elle recueille la majorité des voix et un pourcentage important de la population) a deux avantages : elle évite la question délicate de la « repondération » des voix et elle peut être utilisée au cas par cas en fonction de l'importance des décisions à prendre¹³¹. En proposant de telles mesures, les Français seraient de surcroît peut-être plus crédibles lorsqu'ils assurent les représentants des pays d'Europe centrale et orientale qu'une réforme institutionnelle peut se faire très rapidement.

La position de la France au sujet de Chypre pourrait également peser sur le déroulement des négociations d'adhésion. Si les péripéties suscitées par l'invitation de la Turquie à la conférence européenne ont eu un certain retentissement, l'opposition répétée de la France à l'entrée d'une Chypre qui n'aurait pas réglé le problème de sa division risque plus sûrement de peser sur l'issue des négociations. C'est déjà à la demande du président Jacques Chirac que le Conseil européen de Luxembourg a insisté pour que la délégation de Chypre aux négociations comprenne des représentants de la Communauté chypriote turque¹³². Certes, en mars 1998, le président français n'a pas voulu s'opposer à l'ouverture des discussions avec Chypre bien que cette condition n'ait pas été remplie¹³³. Il semble qu'à l'occasion de l'ouverture des négociations proprement dites, prévue pour le Conseil affaires générales des 9 et 10 novembre 1998, les représentants de la France se contenteront également de rappeler la position de principe de leur pays. Le scénario redouté par les pays d'Europe centrale – qu'en réponse au refus de la France de faire entrer une Chypre divisée, la Grèce oppose son veto à l'adhésion des autres pays candidats – serait donc reporté à plus tard.

Les négociations à proprement parler entre pays candidats et Etats membres n'ont en effet toujours pas commencé et la France s'est montrée réticente à leur ouverture. Depuis mars 1998, les pays candidats sont en fait engagés dans une simple opération de « screening »¹³⁴ (à traduire par « criblage » si l'on en croit la représentation permanente de la France à Bruxelles). Ils passent en revue avec des représentants de

¹³¹ Le protocole sur « les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne » du traité d'Amsterdam qui conditionne la réduction du nombre de commissaires à une modification de la pondération des voix au sein du Conseil prévoit d'ailleurs deux possibilités : une « nouvelle pondération des voix » ou une « double majorité ».

¹³² *Bulletin de l'Union européenne*, 12-1997, point 28.

¹³³ Les Chypriotes turcs ont refusé la proposition que leur ont transmis les Chypriotes grecs de nommer deux représentants au motif qu'il convenait d'abord de régler la question du partage des pouvoirs entre les deux communautés au sein de la République de Chypre.

¹³⁴ Agence Europe, 08-04-1998.

la Commission les différents aspects de l'acquis communautaire et les difficultés que soulève pour eux la reprise de cet acquis. Les cinq pays (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie) qui n'ont pas été retenus pour faire partie de la première vague des négociations participent d'ailleurs à un exercice similaire, même si son objectif n'est pas d'identifier les sujets à négocier mais les domaines où des efforts supplémentaires doivent être faits pour préparer les pays candidats à l'adhésion. Au motif que cette opération de criblage prend du retard, et probablement aussi pour rattacher cet événement à la première présidence autrichienne de l'Union européenne, l'Autriche a souhaité que les Quinze n'attendent pas la fin de l'opération pour ouvrir les négociations intergouvernementales, qu'ils le fassent dès novembre sur les sujets déjà examinés et qu'ensuite les deux processus se poursuivent parallèlement¹³⁵. Au contraire, la France a défendu l'idée qu'il convenait d'avoir à sa disposition les résultats de l'ensemble du criblage pour pouvoir ouvrir de véritables négociations. Elle l'a fait probablement inutilement pour trois raisons. Tout d'abord, l'argument de fond, selon lequel il est difficile d'exiger des pays candidats et de leurs sociétés d'énormes efforts pour reprendre rapidement l'acquis communautaire tout en les cantonnant pendant plus d'un an à une simple analyse de cet acquis, n'est pas sans fondement. D'ailleurs, le 18 septembre 1998, le chef de la mission de l'Estonie à Bruxelles, Priit Kolbre, déclarait que les pays candidats faisaient « leur devoir de manière impressionnante » mais que, du côté de l'Union, « il ne se passait rien »¹³⁶. En outre, la France était relativement isolée, la position de l'Autriche étant notamment partagée par le Royaume-Uni, l'Allemagne, mais aussi par la Grèce et les pays nordiques, chacun défendant en quelque sorte son « protégé » parmi les pays candidats¹³⁷. Enfin, l'attitude française a ravivé en Europe centrale l'image d'une France réticente à l'élargissement. Comme nous l'avons vu, sa demande d'un « pilotage politique » des négociations, c'est-à-dire pour que ce soit le Conseil des ministres des Affaires étrangères, sur la base d'un rapport de la Commission, qui décide de l'ouverture des négociations, a suscité certaines interrogations. Les négociations entre Etats membres et pays candidats devraient finalement être officiellement ouvertes lors du Conseil Affaires générales des 9 et 10 novembre 1998, mais il sera toujours possible de revenir ensuite sur des chapitres de l'acquis communautaire déjà négociés. Les pays d'Europe centrale et Chypre ont fait connaître leurs positions de négociations sur les chapitres examinés dès septembre et la Commission a, de son côté, élaboré des projets de positions communes pour l'Union européenne¹³⁸.

Il est donc important que la France ait déjà commencé à se préparer à ces négociations. Si plusieurs de nos interlocuteurs ont en effet reconnu la nécessité

¹³⁵ Agence Europe, 10-07-1998.

¹³⁶ Agence Europe, 19-09-1998.

¹³⁷ Agence Europe, 13/14-07-1998.

¹³⁸ Agence Europe, 02-09-1998 ; 03-09-1998 ; 09-09-1998 ; 10-09-1998 ; 16-09-1998 ; 19-09-1998 ; 01-10-1998.

d'intervenir le plus en amont possible de la décision communautaire et s'il semble que la France ait été relativement active dans le secteur de l'agriculture, il n'est pas certain qu'une telle attitude soit aussi répandue qu'elle devrait l'être.

Pour écarter l'accusation d'attentisme, nombre de responsables soulignent que ce sont les pays d'Europe centrale et Chypre qui sont candidats à l'Union européenne, non l'inverse, et qu'il est donc justifié d'attendre de connaître leurs demandes, concernant la reprise de l'acquis communautaire, avant d'élaborer les réponses correspondantes de la France. L'un d'entre eux a même affirmé qu'il était « ridicule » et « idiot » d'établir d'ores et déjà des positions de négociation tranchées. Soit, mais une certaine volonté d'anticipation accroît l'influence que l'on peut avoir sur les négociations.

Ainsi, il est possible d'essayer de susciter une convergence d'intérêts avec les pays candidats, en amont des négociations. Il semble que cela soit tenté avec un certain succès dans le domaine agricole, grâce à des actions bilatérales et multilatérales¹³⁹. En la matière, le risque de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale est double : d'une part, l'extension des règles de la PAC (Politique agricole commune), en particulier des soutiens accordés aux agriculteurs, pourrait se traduire par une augmentation de son coût telle qu'elle conduise à sa suppression ; d'autre part, si les nouveaux Etats membres ne s'avéraient pas en mesure d'en appliquer les règles, par exemple par manque de services déconcentrés, ils pourraient contribuer eux-mêmes à sa remise en cause. Afin de mieux faire connaître la nature de l'acquis communautaire en matière agricole, d'en souligner les avantages et d'en faciliter la reprise par les pays candidats, la France a procédé, parfois sur financement communautaire TaieX, à l'envoi d'experts nationaux sur place et elle a accueilli des étudiants ou des fonctionnaires de ces pays. Afin d'assurer des relations plus suivies, des attachés agricoles ont été nommés dans les ambassades en Pologne et en Hongrie. Une personne en poste à Vienne est, quant à elle, responsable de la Slovénie, de la République tchèque et de la Slovaquie. Autre signe de la présence française : un ancien fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, qui a travaillé également au SGCI et à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, est actuellement conseiller du ministre polonais de l'Agriculture. En outre, la France entend profiter d'un nouvel instrument financé par le programme communautaire Phare : le jumelage entre administrations de l'Ouest et de l'Est de l'Europe. Elle a déposé 17 projets de coopération dans le domaine agricole. Elle attend le résultat de la sélection opérée par la Commission sous peu. Il s'agit de projets élaborés le plus souvent de concert avec les Allemands mais, lorsque la France est « leader », c'est elle qui envoie un expert « long terme » sur place. Notons toutefois que le ministère de l'Agriculture rencontre

¹³⁹ Entretien avec Pierre-Olivier Drège, Directeur général de l'ONIC, ancien directeur de la Direction de la production et des échanges du ministère de l'Agriculture, 06-10-1998 ; entretien avec Hervé Durand, service des relations internationales de la Direction de la production et des échanges du ministère de l'Agriculture, 30-09-1998 ; entretien avec François de La Guéronnière, chef du service des relations internationales de la Direction de la production et des échanges du ministère de l'Agriculture, 30-09-1998 ; entretien avec Philippe Léglise-Costa, conseiller (Europe centrale et orientale) à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, 25-09-1998.

des difficultés pour ce faire, en raison des capacités linguistiques limitées des personnes prêtes à s'expatrier et surtout de leurs futurs interlocuteurs sur place. Ce travail de préparation peut expliquer que les responsables du ministère de l'Agriculture n'apparaissent pas trop inquiets par la perspective de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale. La position relativement constructive de la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) sur ce sujet est, elle aussi, notable¹⁴⁰. Certes, le fait que la compétitivité de ces pays ait été visiblement surévaluée et que l'on observe par exemple une tendance au rapprochement entre les prix communautaires et ceux en vigueur en Europe centrale, contribue à rassurer les Français. Par son action, la France a pu également contribuer à ce que les pays candidats, y compris ceux qui affichaient une posture libérale comme la Hongrie, apparaissent désormais plus sensibles aux avantages procurés par la politique agricole commune.

L'exemple de l'agriculture, que nous avons choisi d'examiner plus précisément en raison de ses enjeux pour l'économie française et de la protection que lui assurent encore aujourd'hui les accords d'association conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale¹⁴¹, conduit donc à des conclusions plutôt satisfaisantes. Il ne faudrait pas pour autant en déduire que la France agit systématiquement en amont des négociations et qu'elle parvient toujours à influencer les demandes des pays candidats. L'échec d'un projet, il est vrai plus audacieux, de simulation de l'adhésion d'un pays candidat souligne à l'inverse les freins qui peuvent exister en la matière dans l'administration française. Il s'agissait de transmettre pendant un certain temps, par exemple à la République tchèque, tous les projets de directives reçus par la France dans un secteur donné, de l'aider, notamment grâce à l'envoi d'un expert sur place, à élaborer une position nationale, ainsi qu'elle devrait le faire en qualité d'Etat membre, et de comparer les réactions tchèque et française.

Enfin, même si elles ne se rattachent pas formellement aux négociations d'adhésion, les discussions relatives à l'Agenda 2000 vont en influencer le contenu. Or leur analyse semble confirmer que, si la France a su peser sur certains de ses aspects, il n'est pas sûr qu'elle ait toujours adopté l'attitude adéquate pour en influencer plus largement le contenu. Le terme d'Agenda 2000 fait référence aux propositions que la Commission a rendues publiques en juillet 1997, en même temps que ses avis sur les candidatures des pays d'Europe centrale et de Chypre, afin d'aménager les politiques communes de l'Union dans la perspective de l'élargissement¹⁴². Elles portent donc sur le prochain paquet financier (recettes et dépenses pour la période 2000-2006), sur la politique de cohésion économique et sociale et sur la politique agricole commune. Leur objectif est de limiter le coût qu'entraînerait l'extension de ces politiques communes, en l'état, aux

¹⁴⁰ Le rapport de la FNSEA de janvier 1996 sur l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale reflète toujours la position de la fédération.

¹⁴¹ Les produits agricoles sont exclus de la zone de libre-échange instaurée par les accords européens d'association entre l'Union européenne et chacun des pays associés. Seule une libéralisation des échanges agricoles est envisagée.

¹⁴² *Bulletin de l'Union européenne*, supplément 5/97.

pays candidats. S'agissant de la politique agricole commune, la sortie de l'Agenda 2000 aurait été précédée de discussions informelles entre la Commission et la France, auxquelles l'Allemagne, elle aussi particulièrement concernée, aurait participé. Dans le droit fil des conclusions élaborées au sein du SGCI, la France aurait globalement plaidé pour un approfondissement de la réforme de 1992, c'est-à-dire pour des baisses de prix compensées par des aides aux agriculteurs dans certains secteurs. D'où sa relative satisfaction, semble-t-il, devant les propositions relatives aux céréales, même si la compensation n'est que partielle, dans la mesure où, au moins à l'époque, on anticipait un niveau de prix sur les marchés mondiaux supérieur à celui du prix garanti¹⁴³. Certes, elle n'a pas toujours obtenu gain de cause. Concernant le lait, elle aurait préconisé de laisser en l'état le système existant. Elle aurait cru avoir été entendue mais, au dernier moment, le commissaire autrichien aurait souhaité au contraire y apporter des changements. Il en est résulté la suggestion de baisser le prix du lait et d'accorder en contrepartie une nouvelle prime. Notons, pour finir, que la réaction critique du nouveau ministre français de l'Agriculture pourrait conduire à sous-estimer l'influence qu'a pu avoir la France sur le contenu des propositions de la Commission de juillet 1997, dans la mesure où, depuis, Louis Le Penec a quelque peu infléchi la position française. Notamment lors du conseil des ministres européens de l'Agriculture, le 31 mars 1998, il s'est montré moins attaché à assurer la compétitivité de l'agriculture française sur les marchés mondiaux et plus soucieux d'apporter un soutien « à des actions particulières de protection de l'environnement, au maintien d'emploi et d'activité en milieu rural, à l'entretien de paysages, à la réorientation de l'activité (...) vers des productions à haute valeur ajoutée »¹⁴⁴. Les propositions de la Commission étaient dès lors moins susceptibles de satisfaire le nouveau gouvernement.

Si l'accent mis ici sur l'agriculture peut contribuer à donner cette impression, il semble néanmoins que la France ait eu moins d'influence sur les propositions de la Commission relatives aux fonds structurels. Certes, la France est favorable à la concentration proposée des fonds sur quelques objectifs et elle peut continuer à en bénéficier au titre du nouvel objectif 2 (zones rurales en difficulté, quartiers urbains défavorisés). Mais elle s'insurge plus fondamentalement contre l'accroissement, au cours des années à venir, des crédits destinés aux Etats membres actuels alors qu'il conviendrait de les limiter au profit des pays candidats¹⁴⁵. Plusieurs facteurs pourraient expliquer que la France soit moins influente en matière de cohésion économique et sociale. Tout d'abord, il s'agit d'une politique dont elle bénéficie beaucoup moins. Pour les questions agricoles, elle dispose de surcroît d'un relais tout trouvé à la Commission en la personne du directeur de la Direction générale de l'agriculture. Enfin, les

¹⁴³ Dans son Agenda 2000, la Commission préconise une baisse des prix de 20%.

¹⁴⁴ Cité par *Le Monde*, 08-04-1998 ; voir aussi Louis Le Penec, « La France n'a pas vocation à n'exporter que du blé », *La Tribune*, 31-03-1998.

¹⁴⁵ Entretien avec Ralph Dassa, Secrétaire général adjoint du SGCI, 14-09-1998.

suggestions de la Commission ne peuvent pas toujours refléter les vues d'un même Etat membre. Il est compréhensible que, sur chaque sujet, elle cherche en priorité à s'assurer l'accord des Etats les plus concernés. A cela, il peut être tout de même rétorqué que l'augmentation de l'enveloppe globale combinée à un moindre bénéfice des fonds devrait détériorer la contribution nette de la France au budget communautaire, sans parler de la Corse et du Valenciennois qui ne seraient plus éligibles au titre de l'objectif 1 (régions en retard de développement). En outre, il se trouve au sein de la Direction générale XVI, responsable de la politique régionale et de la cohésion, des Français qui peuvent autant servir de relais. En fait, il est possible qu'il n'y ait pas eu de volonté systématique d'influencer le travail de la Commission en la matière. Ainsi, les conclusions d'un groupe de travail français sur ce sujet auraient été communiquées trop tardivement à la Commission pour pouvoir peser sur sa réflexion.

En conclusion, il apparaît que la France a intérêt à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale. L'intérêt politique de cet élargissement est indéniable et il est reconnu par tous : il permet d'assurer la stabilité de l'ensemble du continent européen. Le rapprochement opéré entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale, notamment grâce aux accords européens d'association, y contribue déjà mais l'adhésion le fera de façon plus certaine. Pour les dirigeants et la population de l'autre Europe, il est en effet entendu que l'immense effort de modernisation accompli a pour contrepartie l'entrée prochaine dans le club communautaire. Quant aux conséquences économiques de ces adhésions, la France n'a pas à les redouter. Les échanges de produits industriels avec l'Europe centrale sont déjà libérés et jusqu'à présent, ce sont les pays de l'Union européenne qui en ont largement profité. En 1997, le solde des échanges avec la Pologne représente par exemple le 10^{ème} excédent bilatéral de la France¹⁴⁶. Une fois l'élargissement réalisé, il sera même plus facile de limiter les distorsions de concurrence qui peuvent exister en matière de fluctuations monétaires ou de dispositions sociales. Dans le domaine de l'agriculture, il ne semble pas non plus y avoir de réels dangers, tant du point de vue de leur capacité exportatrice que de leur attitude vis-à-vis de la politique agricole commune.

Certes, l'extension aux pays candidats des règles de la politique agricole commune et des politiques structurelles, en l'état, se traduirait par une augmentation inacceptable des dépenses communautaires. Mais les discussions en cours autour de l'Agenda 2000 prouvent que des aménagements sont envisageables. Si la contribution nette de la France au budget communautaire, jusqu'ici relativement limitée, devrait s'accroître, cette évolution doit être mise en regard avec les avantages politiques et économiques déjà évoqués.

Il est donc important de continuer à convaincre les pays d'Europe centrale et orientale que la France n'est pas réticente à leur adhésion. Actuellement les pays

¹⁴⁶ « Le commerce extérieur de la France en 1997 », *Les Notes bleues de Bercy*, 15-30 juin 1998, n° 137.

candidats tiennent à gagner la faveur de la France qu'ils perçoivent comme un Etat membre incontournable dans leur marche à l'adhésion. Elle devrait profiter de ce que les négociations vont probablement révéler une Allemagne très ferme, par exemple en matière de libre circulation des personnes, pour apparaître comme un partenaire plus fiable. Cela aiderait les Français à convaincre les pays candidats que sa demande de réformes institutionnelles préalables n'est pas un prétexte mais une nécessité.

En effet, il y a là un réel problème. Après les résultats décevants de la dernière conférence intergouvernementale, la France semble désormais favorable à un exercice moins formel. Elle doit en tout cas veiller à l'enclencher parallèlement aux négociations, dans la mesure où les dernières adhésions de 1995 ont montré combien il était difficile de résister à la pression de l'élargissement une fois les discussions achevées. La France pourrait peut-être échanger la compréhension dont elle semble actuellement faire preuve à l'égard de la demande allemande d'une réduction de sa contribution nette au budget communautaire contre une action commune en matière institutionnelle. Pour éviter de recréer les impasses de la conférence intergouvernementale, il apparaît en tout cas nécessaire de reconsidérer les positions qu'y a défendues la France, au profit peut-être de mesures plus simples, mais pas moins ambitieuses si elles permettent de limiter la prise de décision à l'unanimité au sein du Conseil.

Un autre problème soulevé par l'élargissement, étonnamment passé sous silence par nos interlocuteurs, est celui de l'influence de la France dans une Union élargie. Il semble que la diminution de son poids relatif puisse être compensée par la systématisation d'une attitude d'anticipation, de coopération et d'argumentation encore trop peu répandue dans l'administration française. La France a déjà la chance d'avoir en la structure du SGCI une entité performante de coordination des positions nationales. Elle doit de surcroît tendre à intervenir le plus en amont possible de la décision communautaire, d'abord auprès de la Commission, avant même qu'elle ne rende ses propositions publiques. La France doit également veiller à établir des liens, toujours le plus en amont possible, avec ses partenaires ou futurs partenaires, dont le soutien est indispensable dans une Europe élargie pour peser sur les décisions communes. Elle doit à chaque fois chercher à convaincre en développant des arguments précis. Il semble qu'il y ait à ce sujet une certaine prise de conscience dans l'administration française mais que la mise en pratique de tels préceptes dépende encore trop d'initiatives isolées. Il est vrai que cela exige du temps et de la ténacité. Il faut aussi être prêt à communiquer le fruit de travaux internes et à admettre que les autres ne soient pas forcément séduits par les idées françaises... Mais l'influence de la France au sein de l'Union européenne est à ce prix.

Il y a, enfin, un grand absent parmi les acteurs de la politique française : l'opinion publique. A la présidence de la république, on avouait disposer de nombreux sondages concernant la perception de l'euro mais ne pas connaître, en tout cas à l'été 1998, l'opinion des Français sur le sujet de l'élargissement. Plus généralement, pour nombre de responsables français, cela n'intéresse pas la population qui, de toute façon, n'y entend rien. Il apparaît pourtant indispensable d'informer dès à présent les Français des enjeux de l'élargissement, surtout s'ils sont appelés à approuver par référendum les adhésions ou les réformes institutionnelles à venir.