

CAFE GEOGRAPHIQUE DU 20 DECEMBRE 2000 A TOULOUSE

Territoires, territoire : ELARGIR L'EUROPE ?

débat introduit et animé par
François TAULELLE

Maître de conférences, Cours Jean Monnet
Département de géographie et aménagement
Université de Toulouse Le Mirail

Un sujet de Géographie, qui pose des questions à la croisée des disciplines : géopolitique, institutions, effets territoriaux des politiques publiques, recompositions territoriales, jeux d'échelles, etc.

I – INTEGRER L'UNION EUROPEENNE ET ÊTRE EUROPEEN.

Deux notions différentes.

- Catherine Lalumière : *L'Union européenne n'est pas toute l'Europe et un pays peut parfaitement se sentir européen et être reconnu comme tel, sans pour autant répondre aux conditions nécessaires pour devenir membre à part entière de l'Union qui est d'abord une organisation politique, construite par des Etats ayant librement décidé de lui transférer certaines compétences. On peut donc être européen sans être membre de cette Union. (Territoires 2020, n° 2).*
- **Le projet politique : intégrer l'Union européenne** c'est adhérer à un ensemble politique. La proximité géographique, l'histoire et la culture ne sont pas de ce fait des éléments décisifs : il y a des critères d'admission, des règles, etc. Adhérer au Conseil de l'Europe (engagement à se doter d'institutions démocratiques respectant les droits de l'homme et l'Etat de droit) est plus facile : 41 pays dont l'Ukraine et la Russie l'ont fait. L'UE est une **organisation supra nationale** avec déjà des éléments d'une fédération qui touchent peu à peu à la souveraineté des Etats (monnaie, politique étrangère, sécurité).

Trois problèmes :

- **Etendre un espace de coopération et un projet d'Union sur un continent qui s'est fragmenté en grande partie depuis un siècle.** En 1914, l'Europe comptait 13000 km de frontières politiques terrestres, en 1995 : 37000, Asie centrale non comprise. 66% du kilométrage des frontières date du XX^e siècle, 51% après 1945 (M. Foucher).
- **L'enjeu politique pour les nouveaux Etats :** auront-ils la volonté d'amputer leur souveraineté et d'accepter les contraintes liées à la nature supranationale de l'UE ? Ces Etats ont vécu de l'autre côté du rideau de fer et découvrent l'indépendance nationale. Or le projet d'UE exige à nouveau d'abandonner une partie de leur souveraineté retrouvée.

- **Les grandes différences à la fois entre les pays candidats mais aussi entre les 15.** Les points de vue sur la question de l'élargissement diffèrent: contrastes économiques (des deux côtés : Portugal/Allemagne, mais aussi Ukraine/Pologne), conceptions divergentes du projet européen (Espagne, GB, etc.).

II – CETTE ADHESION EST PREVUE DEPUIS 1989.

Rappel de la chronologie:

- **1957** : les frontières de l'Europe étaient fixées par ceux qui s'étaient récusés *puisque la Communauté était ouverte à tous les peuples européens qui le souhaitaient* (J. Monnet). C'est maintenant l'inverse: *L'Europe fonctionne désormais comme point de fuite, perspective d'une scène picturale où chacun voudrait prendre place pour contribuer à dessiner un ordre ici moins esthétique que géopolitique et pacifié* (M. Foucher).
- **Depuis 1989**, tout Etat européen peut être membre de l'Union, mais son adhésion relève de l'acceptation des Etats membres, qui multiplient les critères. En **1992**, la Commission à Lisbonne précise ce qu'est l'Europe: *Elle combine des éléments géographiques historiques et culturels qui, ensemble contribuent à l'identité européenne. Leur expérience partagée de proximité, d'idées, de valeurs et d'interaction historique ne peut être condensée en une formule simple et reste sujette à révision à chaque génération successive. Il n'est donc pas possible ni opportun d'établir maintenant les frontières de l'U.E dont les contours se construiront au fil du temps.*
- **1993**, la *conditionnalité* (les critères d'adhésion) est définie au sommet de Copenhague : un régime démocratique stable, vivant et confirmé, garantissant les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; la capacité à adopter les acquis communautaires (80000 pages de législation, 20000 actes juridiques) et à supporter le choc d'une ouverture rapide des marchés des nouveaux pays aux produits venus d'économies plus avancées ; la réforme des administrations nationales. D'où les blocages pour certains Etats : Slovaquie (minorité hongroise), Lituanie (lenteur des réformes), Lettonie (minorité russe). *Adhérer à l'Union européenne c'est un peu comme entrer dans un club de golf : avant d'être admis sur la pelouse, il faut s'équiper de pied en cap, s'initier au jeu puis trouver des parrains. Mais pas question de modifier les règles du sport ou de club présumées intangibles*, dit un journaliste polonais.
- **1994-95** : *l'essentiel des dépôts de candidature à l'adhésion* (pré-adhésion pour 10 pays, sauf Chypre, avec le programme PHARE à Essen, 1994).
- **1997**, à Luxembourg est définie la *différenciation sans discrimination entre deux groupes de pays candidats* : 6 pays sont choisis pour commencer les négociations en mars 1998 (Estonie, Pologne, Rép. Tchèque, Hongrie, Slovaquie et Chypre). Dans les autres, 31 "chapitres" (ensemble de thèmes de négociation) sont ouverts à ce jour : 16 à Chypre , 13 en Estonie et en Rép. Tchèque, 11 en Pologne et en Hongrie. Le premier groupe peut espérer adhérer en 2005, le second plus tard (Slovaquie, Roumanie, Bulgarie, Lituanie, Lettonie et Malte ont un statut de candidat avant des négociations à venir). La Turquie est à part.
- **1999**, le sommet d'Helsinki lance les *négociations avec ce 2^e groupe en février 2000*. Il établit aussi le principe de différenciation, mais chaque candidat est traité selon ses mérites propres quelle que soit la date du début des négociations. L'UE négocie donc avec

12 pays et certains de la seconde vague peuvent rattraper ceux de la première (ainsi la Pologne avec 11 chapitres, Malte avec 7). La candidature de la Turquie est enfin acceptée.

- **Juin 1999** : sous la présidence allemande est établi un pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est (Balkans) malgré les réticences des pays officiellement candidats et de l'Espagne et du Portugal. On promet à ces pays *la perspective d'un rapprochement avec l'UE*.
- **Juillet 2000** : répartition de l'ISPA (instrument structurel de pré-adhésion) entre 10 pays. La Présidence française a une vision plus politique que technique : conférences pour la deuxième vague comme pour la première vague et réunion de la Conférence européenne.

Commentaires

- **Evolution dans l'attitude des 15** : de l'accueil enthousiaste à l'adoption de règles, avec parfois des différences selon les Etats entre position officielle et opinion publique.
- **Effets désastreux dans les pays candidats**. La volonté politique des 15 pays membres fait défaut : *les dirigeants européens doivent véritablement s'engager à défendre la perspective de l'Europe élargie auprès de leurs opinions publiques à l'est comme à l'ouest du rideau de velours. Ils doivent être aussi déterminés sur ce sujet qu'ils l'ont été à propos de l'euro* (Timothy Garton Ash et alii, Qui défendra la cause de l'Europe élargie ?, *Le Monde*, 27 septembre 1999).
- **Incompréhension sur les exigences de l'adhésion** : en 1981 puis en 1986, les négociations avaient été bâclées avec la Grèce puis le Portugal et l'Espagne. L'acte politique fort l'avait emporté sur les exigences économiques. Avec les pays d'Europe centrale et orientale, voici venu le temps des exigences très strictes.
- **Aucun calendrier n'est établi** (comme pour l'UEM) Le Conseil d'Helsinki a fixé au 1^{er} janvier 2003 la date à laquelle l'Union devrait accueillir les premiers pays candidats? On pense plutôt à la fin de la période budgétaire fixée à Berlin, c'est-à-dire 2006...
- **Rapports très durs de la Commission sur les pays candidats** : corruption, fraude et criminalité économique largement répandues, notamment en Turquie.
- **Zones non prises en compte dans l'élargissement** : grand blanc balkanique et problème de la ligne frontière avec Ukraine, Russie et Biélorussie.
- **38% des européens seulement sont en faveur de l'élargissement** (Eurobaromètre, oct. 2000) : les citoyens du R.U., d'Allemagne, d'Autriche et de France sont les plus réticents.

III – QUELS ENJEUX DANS L'ELARGISSEMENT DE L'EUROPE ?

1 - **Enjeu institutionnel** : réforme interne et ouverture extérieure sont liées. Deux lectures possibles : on adapte avant et on prévoit ; ou bien on verra le moment venu.

- **à court terme** : faire fonctionner un dispositif prévu pour 6 qui marche mal à 15 et qui devra fonctionner à 27 ! Comment empêcher que l'élargissement n'étouffe pas l'Europe de demain ? *L'intérêt national l'emporte sur l'intérêt européen* : c'est à celui qui lâchera le moins de voix au conseil des ministres, celui qui gardera plus de commissaires que les autres ou celui qui disposera de plus de députés européens.
- **à long terme, quel projet ?** Risques de dilution (ce qui satisferait les Britanniques) et d'illisibilité ? Une Europe à plusieurs cercles avec un noyau dur ? Mais elle existe déjà. L'enjeu est aussi culturel : le projet doit-il intégrer la Turquie ou le Maghreb? L'UE n'est pas un club chrétien *La question est celle d'un projet politique que l'on*

présente comme irréversible alors que ses fondements ne sont pas encore définis (un OPNI, "objet politique non identifié": expression de Delors).

2 - Enjeux financiers

- **La disparité économique des pays candidats** : sur 50 régions d'Europe centrale, 48 ont un PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne des 15 entre 1995 et 1997. La croissance du PIB pour 1999 va de - 5% en Lituanie à +6,3% à Malte.
- **Les disparités chez les Quinze** : Allemagne, Pays-Bas, Autriche et Suède considèrent qu'ils paient trop. En 1985, les dépenses de la PAC représentent 70% du budget européen : le RU estime qu'il en récupère très peu et veut diminuer ce poste, à l'inverse la France en reçoit la plus grande partie et souhaite le maintenir. Les pays de la cohésion veulent accentuer les dépenses structurelles, mais la Galice espagnole craint que les fonds structurels partent en Galicie polonaise (Timothy Garton Ash et alii, Qui défendra la cause de l'Europe élargie ?, *Le Monde*, 27 septembre 1999).

3 - Enjeu géopolitique

- Dans une Europe élargie, **l'Allemagne se recentre** grâce à son influence sur les pays d'Europe médiane (ainsi à Nice ses relations privilégiées avec la Pologne).
- A l'inverse, la crainte d'une **marginalisation de la périphérie** se fait sentir dans les pays de l'Arc atlantique, de l'Ecosse au Portugal.

4 - Enjeu économique

- **L'UE est le principal partenaire commercial des 13 pays candidats**. De 1993 à 1999 les échanges ont triplé en valeur et représentent 14% du commerce extérieur des pays de l'UE. La balance commerciale est excédentaire. A terme, une Europe élargie est un marché de 480 millions d'habitants contre 375.
- **Mais les risques existent** : dumping environnemental ou social, problèmes de santé animale, sécurité alimentaire dans le grand marché, etc.

5 - Enjeu relatif à l'immigration

- **L'adhésion signifie que le contrôle migratoire est reporté aux frontières externes de l'Union**. Or les Etats qui postulent veulent ouvrir leurs frontières orientales à la libre circulation locale : Pologne avec Ukraine, République tchèque avec Slovaquie, Hongrie avec les minorités hongroises de Roumanie, d'Ukraine et de Slovaquie.
- **L'opinion publique** en Allemagne ou en Autriche n'accepte pas cette ouverture. Italie, Allemagne, Autriche, Finlande la refusent au nom de la lutte contre criminalité.

6 - Enjeu auprès des opinions publiques des 15 et des pays en attente

- **La perception de l'Europe** souffre d'un déficit de connaissance et de lisibilité. Selon l'Eurobaromètre de 1997 : 18% des européens connaissent l'existence du Conseil ; 59% de la population ignore l'existence du Parlement.
- **Les risques de crispation** : un déficit de notoriété pour des institutions décriées. La formulation "Bruxelles" est commode mais floue. Les Etats utilisent ce qui est bien mais renvoient à Bruxelles les mauvaises décisions.

Conclusion : la pertinence de l'élargissement.

- **Un processus avancé, irréversible** : problème de modalités, de délais, pas d'opportunité.
- **Mais élargir pour faire quoi ?** Le projet et le fonctionnement de l'UE ne sont pas clairement définis pour les responsables comme pour les opinions publiques.
- **Et peut-on élargir davantage ?** Ukraine, Russie, Maghreb, Turquie etc. Et les Balkans ?

Quelques références bibliographiques

Sites internet : www.presidence-europe.fr , www.diploweb.com, www.europa.eu.int

Futuribles numéro de décembre 2000

Le monde des débats, juillet-août 2000. Contributions sur l'avenir du projet politique

M.-J. Calic, Construire la paix dans les Balkans, européeniser l'autre Europe, *le Monde diplomatique*, juillet 1999.

J-F Drevet, *L'Union européenne élargie : jusqu'où ?*, L'Harmattan, à paraître en avril 2001.

Revue *Territoires 2020*. Deux articles : J-F Drevet, les perspectives de l'élargissement et l'aménagement du territoire dans l'espace euro-méditerranéen (n° 1) ; C. Lalumière, quelles frontières pour l'Union européenne(n° 2).

Cahiers français, L'Europe en perspective, septembre-octobre 2000.

M. Foucher : *La République européenne*, Paris, Belin, 1999.

François TAULELLE (1)

(1) *Il s'agit ici de notes destinées à une intervention orale, remises en forme par J.M. PINET avec l'approbation de l'auteur, et non pas d'un article destiné à une publication scientifique.*