

L'ÉLARGISSEMENT
DE L'UNION EUROPÉENNE
JUSQU'OU ?

© L'Harmattan, 2004
ISBN : 2-7475-6304-9
EAN : 9782747563048

Jean-François DREVET

L'ÉLARGISSEMENT
DE L'UNION EUROPÉENNE
JUSQU'OU ?

Deuxième édition revue et corrigée

Préface de

Eneko LANDABURU

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Hongrie
Hargita u. 3
1026 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia
Via Degli Artisti 15
10214 Torino
ITALIE

Du même auteur :

La Méditerranée, nouvelle frontière pour l'Europe des douze ?
Karthala, Paris, 1986, 232 p.

1992-2000, les Régions françaises entre l'Europe et le déclin
Souffles, Paris, 1988, 253 p.

La France et l'Europe des Régions
Syros Alternatives, Paris, 1992, 235 p.

Aménagement du territoire, Union européenne et développement régional
Editions Continent Europe, Paris, 1995, 206 p.

La nouvelle identité de l'Europe
PUF, Paris 1997, 319 p.

Chypre en Europe
L'Harmattan, Paris, 2000, 327p.

à Danièle

| | |
|--|------------|
| PREFACE | 7 |
| REMERCIEMENTS | 9 |
| AVERTISSEMENT | 11 |
| INTRODUCTION | 15 |
| 1. L'EXPERIENCE DES ELARGISSEMENTS ANTERIEURS | 23 |
| LE CAS DES ILES BRITANNIQUES | 26 |
| LES NORDIQUES PARTAGES | 36 |
| LES RETICENCES ALPINES | 52 |
| LES BONS ELEVES MEDITERRANEENS | 66 |
| QUELS ENSEIGNEMENTS ? | 76 |
| 2. LES MOTIVATIONS DES CANDIDATS | 91 |
| CHYPRE ET MALTE | 93 |
| L'EUROPE CENTRALE : LES ASPECTS COMMUNS | 99 |
| L'EUROPE CENTRALE : LES ASPECTS SPECIFIQUES | 109 |
| 3. L'ATTITUDE DES EXAMINATEURS | 121 |
| DES OPINIONS PLUTOT INDIFFERENTES | 121 |
| UN IMPACT ECONOMIQUE DEJA POSITIF | 124 |
| UNE SENSIBILITE REGIONALE REDUITE | 126 |
| UN RISQUE MIGRATOIRE SURESTIME | 130 |
| DES INTERETS NATIONAUX A REEVALUER | 133 |
| LE NŒUD GORDIEN INSTITUTIONNEL | 136 |
| 4. LA METHODE DE L'ADHESION | 147 |
| PRECISER LES BASES JURIDIQUES | 148 |
| DEFINIR DES CRITERES D'ADHESION | 152 |
| ORGANISER UNE POLITIQUE DE L'ELARGISSEMENT | 159 |
| REUSSIR LA NEGOCIATION | 169 |
| EVALUER LE RESULTAT FINAL | 176 |
| LES PROBLEMES A RESOUDRE : CHYPRE NORD, LA BULGARIE ET LA ROUMANIE | 180 |
| 5. CONFIGURATION D'UNE EUROPE A 27 | 185 |
| UNE NOUVELLE STRUCTURE TERRITORIALE ? | 186 |

| | |
|---|------------|
| CHOMAGE ET DISPARITES SOCIALES DANS LES NOUVEAUX MEMBRES | 192 |
| L'AGGRAVATION DES DISPARITES REGIONALES | 199 |
| UN RETARD HISTORIQUE A COMBLER | 203 |
| QUELLES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT ? | 206 |
| LE ROLE DES FONDS EUROPEENS | 213 |
| UN ORCHESTRE CACOPHONIQUE ? | 230 |
| 6. LA NOUVELLE FILE D'ATTENTE | 235 |
| LA TURQUIE AU TOURNANT | 237 |
| LES <i>PROTECTORATS</i> BALKANIQUES | 270 |
| LES HERITIERS DE L'URSS EN MARCHÉ VERS L'OUEST | 289 |
| LA MEDITERRANEE OUBLIEE ? | 314 |
| 7. UNE EUROPE A GEOGRAPHIE VARIABLE | 325 |
| DES LIMITES INTROUVABLES | 326 |
| LE SCENARIO DES DOMINOS | 328 |
| LE SCENARIO DU BLOCAGE | 332 |
| FAISABILITE DES POLITIQUES DE PROXIMITE | 335 |
| DES FRONTIERES MOBILES | 343 |
| L'EMERGENCE D'ESPACES TRANSNATIONAUX DE COOPERATION | 353 |
| CONCLUSION | 369 |
| BIBLIOGRAPHIE | 379 |
| LISTE DES TABLEAUX ET DES CARTES | 383 |

PREFACE

Depuis les changements intervenus sur le continent en 1989-91, l'Europe est entrée dans un mouvement de recomposition de ses territoires, dont l'extension de l'Union est l'élément moteur. La construction initiée en 1957, étendue progressivement à la plus grande partie de l'Europe occidentale, est aujourd'hui appelée à atteindre, sinon à dépasser les limites du continent. C'est un défi d'une importance sans précédent, qui devrait dominer son actualité au cours des deux prochaines décennies.

De manière surprenante, cette évolution majeure n'a pas encore suscité un très grand écho dans l'opinion. C'est d'autant plus regrettable qu'il est important que le citoyen européen comprenne bien un mouvement qui affecte directement son futur, même s'il ne réside pas dans un État membre limitrophe d'un pays adhérent. C'est particulièrement nécessaire en France, pays fondateur qui ne s'est pas toujours réjoui des agrandissements successifs de l'Union, bien qu'ils aient confirmé la pertinence de son engagement européen.

En présentant une édition refondue après une première parution en 2001, l'ouvrage de Jean-François DREVET se place dans une perspective historique partant des élargissements antérieurs, qui ont déjà porté la Communauté du traité de Rome de 6 à 15 États membres. A l'analyse des 12 pays devant adhérer d'ici 2007, il a ajouté une revue des candidats agréés ou potentiels qui pourraient rejoindre l'Union, notamment la Turquie et les pays balkaniques. Il souligne l'ampleur des problèmes à résoudre pour améliorer le fonctionnement de l'Union élargie, intégrer ses nouveaux membres et développer la coopération avec ses périphéries orientale et méridionale.

De par ma position actuelle, mais aussi en raison des fonctions occupées antérieurement, je peux apprécier la valeur des efforts

réalisés par les pays candidats. Après quarante années d'économie administrée, le retour au marché, puis la préparation à l'adhésion représentent, notamment pour les dix pays d'Europe centrale, une longue suite d'adaptations parfois difficiles, mais en grande partie inévitables et déjà largement engagées. L'adhésion a l'avantage de leur offrir d'importantes contreparties politiques et économiques : une contribution significative à leur stabilité interne et externe, l'égalité avec les autres États membres et un soutien à leur effort de développement, qui s'est révélé déterminant pour les adhérents méditerranéens des années 1980.

Du côté de l'Union européenne, des adaptations sont aussi nécessaires. Avec des candidats de plus en plus pauvres, l'élargissement a un coût, à prendre en compte en temps utile pour éviter de plonger l'Union élargie dans des crises budgétaires à répétition. Enfin, bien que le modèle institutionnel inventé à six ait encore assez bien fonctionné jusqu'à douze États membres, il est évident qu'une amélioration importante du système de prise de décision européen, ainsi que de sa relation avec le citoyen, sont devenus des besoins impératifs.

Eneko LANDABURU
Directeur général des Relations extérieures
à la Commission européenne

REMERCIEMENTS

L'analyse d'une opération de la dimension de l'élargissement de l'Union européenne implique le traitement d'une information abondante, souvent périssable, de qualité inégale et d'origine très variée. En raison des transformations rapides des pays concernés, en partie liée à leur évolution vers l'adhésion, il est difficile de formuler à leur égard des jugements définitifs.

Du côté de l'Union européenne, les changements sont également intenses : ajustement des instruments financiers, négociations d'adhésion, débat institutionnel. Une grande partie des données rassemblées dans cet ouvrage ont dû faire l'objet d'une vérification attentive et d'une exploitation prudente.

Cette deuxième édition a fourni l'occasion d'une refonte complète des chapitres concernant la méthode de l'adhésion, qui avaient été primitivement écrits avant la fin des négociations. De même, le cas de la Turquie a été revu en fonction des développements intervenus depuis la fin de 2001.

L'auteur tient à renouveler ses remerciements à toutes les personnes avec qui il a pu échanger des idées ou participer à un débat sur divers aspects de la problématique de l'élargissement ou sur des expériences acquises dans les pays candidats.

Notre gratitude s'adresse aux Commissaires Pascal Lamy et Michel Barnier, ainsi qu'à son Chef de cabinet Christine Roger, à Jean-Louis Bourlanges, député européen, pour leur appréciation d'ensemble de l'évolution de la construction européenne, leur sensibilité aux problèmes institutionnels et aux relations avec les pays tiers.

L'auteur voudrait aussi adresser ses remerciements particuliers aux Directeurs généraux Guy Crauser, Catherine Day, Marc Franco,

François Lamoureux, au Conseiller principal Graham Avery et à Alain Servantie.

Il tient également à exprimer sa gratitude à tous ses collègues de la Direction générale des politiques régionales de la Commission européenne (DG REGIO), avec qui il a travaillé à la préparation de l'adhésion, en particulier Jean-Charles Leygues, Bernard Lange et Hugo Poelman pour sa contribution cartographique, ainsi qu'à tous ceux qui sont trop nombreux pour être nommés ici.

Enfin, cet ouvrage n'aurait pas pu être terminé sans l'attention vigilante de Jean Christophe Lebreton. Qu'il soit ici remercié pour ses suggestions et corrections.

En tout état de cause, le texte de cet ouvrage est de la responsabilité entière de son auteur et n'engage pas la Commission européenne.

AVERTISSEMENT

Abréviations

| | |
|---------|---|
| AELE | Association européenne de libre échange |
| ARYM | Ancienne république yougoslave de Macédoine (en anglais FYROM) |
| BCE | Banque centrale européenne |
| BEI | Banque européenne d'investissement |
| BSEC | Communauté économique des pays de la mer Noire (de l'anglais <i>Black Sea Economic Community</i>) |
| CAEM | Conseil économique d'aide mutuelle (COMECON) |
| CARDS | Programme for Assistance, Recovery, Development and Stabilisation |
| CE | Communauté européenne |
| CECA | Communauté européenne du charbon et de l'acier |
| EE | Communauté économique européenne |
| EI | Communauté des États indépendants (en anglais CIS) |
| IG | Conférence intergouvernementale |
| OMECON | Voir CAEM |
| EE | Espace économique européen |
| ED | Fonds européen de développement |
| EDER | Fonds européen de développement régional |
| EOGA | Fonds européen d'orientation et de garantie agricole |
| SE | Fonds social européen |
| ITERREG | Initiative communautaire pour la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale |
| IPA | Instrument structurel de pré-adhésion |
| IEDA | Mesures financières et techniques pour accompagner la réforme des structures économiques et sociales dans les pays tiers méditerranéens |
| MINUK | Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo |
| NPAA | Programme national d'adoption de l'acquis (<i>National Programme for the Approximation of the Acquis</i>) |
| OCDE | Organisation pour la coopération et le développement économique |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| OSCE | Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe |
| OTAN | Organisation du traité de l'Atlantique Nord |

| | |
|-----------|---|
| PAC | Politique agricole commune |
| PESC | Politique étrangère et de sécurité commune |
| PHARE | <i>Poland and Hungary Assistance to Recovery</i> (pas de traduction) |
| PHARE-CBC | <i>PHARE crossborder co-operation</i> (coopération transfrontalière de PHARE) |
| PSEM | Pays du Sud et de l'Est méditerranéen |
| RDA | République démocratique allemande (en allemand DDR, aujourd'hui « nouveaux Länder ») |
| SAPARD | <i>Special Assistance Programme for Agriculture and Rural Development</i> (pas de traduction) |
| SME | Système monétaire européen |
| TACIS | <i>Technical assistance to the Community of Independent States</i> (pas de traduction) |
| TDC | Tarif douanier commun |
| TINA | <i>Transport Infrastructure Needs Assessment</i> (pas de traduction) |
| UEM | Union économique et monétaire |
| UEO | Union de l'Europe occidentale |
| URSS | Union des Républiques socialistes soviétiques |

Terminologie géographique

Pour l'Union européenne, le terme UE a été utilisé de préférence à CEE ou Communauté, même avant sa mise en vigueur effective en novembre 1993, après la ratification du traité de Maastricht.

Les termes d'*Europe centrale et orientale* ont varié et sont susceptibles de le faire encore. Nous avons réservé le terme d'*Europe centrale* au groupe des dix pays adhérant en 2004 ou 2007 (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Républiques tchèque et slovaque, Hongrie, Slovénie, Roumanie et Bulgarie) et d'*Europe orientale* au territoire des Républiques ex-soviétiques situées à l'ouest de l'Oural (Biélorussie, Moldavie, Ukraine, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan et Russie de l'ouest). Les pays des Balkans occidentaux, qui devraient normalement faire partie de l'Europe centrale, ont été traités à part en raison de leur situation spécifique de *candidats potentiels*.

Les 8 pays associés et la Libye qui s'étendent du Maroc à la Syrie (8 pays arabes et Israël) sont identifiés sous le nom de PSEM (Pays du sud et de l'est méditerranéen).

Pour les pays suivants a été utilisée la dénomination la plus courante, qui n'implique pas de prise de position politique :

- la République fédérative de Yougoslavie, est systématiquement mentionnée sous son nouveau nom de Serbie-Monténégro, le terme de Yougoslavie ayant été réservé à l'ancienne RSFY (République socialiste fédérative de Yougoslavie) disparue en 1991 ;
- pour la Macédoine, l'expression géographique a été préférée au terme officiel d'*ancienne république yougoslave de Macédoine* (ARYM, en anglais FYROM) ;
- l'expression *Balkans occidentaux* couvre la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie-Monténégro, la Macédoine et l'Albanie ;
- à Chypre, on a utilisé *le Sud* pour la zone gouvernementale, sous le contrôle des autorités légales, *le Nord* pour la zone occupée par l'armée turque, administrée sous le nom, qui n'est pas internationalement reconnu, de « *République turque de Chypre du nord (RTCN)* ».

Questions statistiques

Dans l'Union européenne, chaque fois que nécessaire a été précisé le nombre d'États membres concernés sous la forme abrégée UE ou EUR à 6, 12, 15, 25 ou 27.

Les données ont été le plus souvent exprimées en euros (€), y compris à l'époque où la dénomination officielle était encore l'ECU.

Les données en PIB et en PIB par habitant proviennent d'EUROSTAT pour les États membres et les pays adhérents, de la Banque mondiale pour les pays tiers. Il a été précisé quand les données étaient calculées en *standards de pouvoir d'achat* (SPA, en anglais PPS).

Les calculs effectués concernant les montants des aides communautaires ont uniquement un caractère indicatif.

INTRODUCTION

*“ Cet élargissement ne ressemble en rien à ses prédécesseurs
et pose des problèmes d'une nature et d'une ampleur
pour lesquels l'Union européenne ne trouve pas de référence dans
sa courte histoire. ”*

Jacques DELORS, novembre 2000

En décembre 2002, le Conseil européen de Copenhague a donné son feu vert à l'adhésion de dix nouveaux pays, qui sont entrés dans l'Union européenne en mai 2004, après l'achèvement des procédures de signature et de ratification du traité dans les 25 pays concernés. Si la négociation avec la Bulgarie et la Roumanie s'achève comme prévu, l'Union comptera 27 États membres à partir de 2007.

Il s'agit d'une opération sans précédent, d'une taille supérieure à la somme des élargissements antérieurs, qui place l'Europe dans la double perspective d'une accélération de son histoire et d'une extension importante de son champ géographique.

Depuis 1999, faisant droit à un engagement remontant à 1963, l'UE a accepté de considérer la Turquie comme treizième candidat, à traiter de la même manière que les autres. En décembre 2002, une clause de rendez-vous a été acceptée, en vue de l'ouverture de négociations d'adhésion à partir de 2005, si Ankara satisfait aux critères politiques. Un pays pauvre de près de 70 millions d'habitants en forte croissance démographique, a pris son tour dans la file d'attente qui se presse à la porte de l'UE.

L'extension de 15 à 25 ou 27 États membres n'est pas le dernier stade de l'opération. Les pays des Balkans, déjà qualifiés de

*candidats potentiels*¹, certaines républiques ex-soviétiques et peut-être quelques pays du sud et de l'est méditerranéen (PSEM) sont *candidats à la candidature* et attendent une occasion favorable pour déposer officiellement leur demande.

L'élargissement de l'UE, qui n'est pas une nouveauté puisque la Communauté est déjà passée de 6 à 15 membres, a cessé d'être une suite d'événements ponctuels pour devenir un processus continu. Le nombre d'États membres, qui passera de 15 à 27 avant 2010, oscillera vraisemblablement entre 30 et 40 au cours de la prochaine décennie. Depuis sa création, l'UE a absorbé trois pays par décennie. Elle est maintenant confrontée à l'intégration d'une vingtaine de pays en moins de vingt années.

Est-il possible de maîtriser cette évolution, qui n'est actuellement limitée, ni dans le temps, ni dans l'espace ? C'est la double question posée par le titre de cet ouvrage, *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?*

D'une part, peut-on fixer des limites géographiques à la construction initiée en 1957, qui s'étend irrésistiblement, non par la conquête, mais par le libre choix de ceux qui veulent y participer ?

D'autre part, comme l'avait dit le président Mc Kinley il y a exactement un siècle, face aux arrivées massives d'immigrants aux États-Unis, l'UE élargie aura-t-elle un assez "*bon estomac*" pour gérer cet afflux sans précédent ?

Dix des douze candidats ayant négocié depuis 1998-2000 viennent du bloc communiste. Lors des élargissements précédents, 7 pays sur 9 venaient de l'AELE, devenue une antichambre de l'UE, rôle qu'on pourrait difficilement reconnaître au défunt COMECON². Si les candidats antérieurs devaient faire un effort d'adaptation, le défi actuel est d'une autre nature : on ne peut comparer aux réformes demandées à l'Espagne et au Portugal le défi que

¹ La Croatie ayant déposé sa demande officielle en 2003.

² Ou Conseil économique d'aide mutuelle (CAEM) qui s'est auto dissout en 1990.

représente pour l'Europe centrale le rétablissement de la propriété privée, la création d'un marché du travail et des mécanismes de l'offre et de la demande.

Beaucoup de ces pays viennent de recouvrer leur souveraineté ou ne l'ont jamais exercée auparavant. Ce groupe composite comprend deux anciennes colonies britanniques (Malte et Chypre)), de vieilles nations longtemps assujetties (Pologne, République tchèque, Hongrie, Roumanie, Bulgarie), des États qui n'avaient connu qu'une existence éphémère (les pays baltes) ou qui n'ont presque aucune expérience de l'indépendance (la Slovénie et la Slovaquie, dont les candidatures sont de peu postérieures à leur reconnaissance internationale).

Ceux qui viennent derrière eux forment un groupe encore plus hétéroclite : un ex-empire, la Turquie ou des pays qui n'ont pas nécessairement demandé à naître, comme la Moldavie ou certaines républiques ex-yougoslaves, ainsi que des États plus éloignés dont l'existence ou les frontières sont encore en discussion (Ukraine, Géorgie, Arménie).

Mais tous ces pays sont engagés dans un mouvement de recomposition qui n'a qu'un mot d'ordre : *no western borders*. Une vingtaine de peuples s'avance vers le seul ensemble qui puisse leur offrir une perspective d'intégration et quelques compensations à un pénible retour à l'économie de marché.

Jusqu'à maintenant, l'adhésion a constitué pour les plus avancés une fin en soi, à laquelle ils ont consacré un effort sans précédent. Leur souci dominant a été de surmonter tous les obstacles qui pouvaient la compromettre ou même la retarder.

Sont-ils en mesure de s'intégrer dans un système qui exige une aptitude à l'exercice en commun de la souveraineté sur des compétences essentielles, la flexibilité économique acquise dans l'UE par deux décennies de renforcement de la concurrence et un appareil administratif à la hauteur des règles du jeu sophistiquées du marché unique ?

Les pays d'Europe centrale parviendront-ils à réaliser en une décennie ce que les États membres ont fait en une trentaine

d'années ? Si ce n'est pas le cas, en combien de temps et avec quels moyens sont-ils en mesure d'y parvenir ?

Des questions tout aussi fondamentales sont à adresser à l'Union européenne, car elle doit également se préparer à des changements considérables. Est-elle prête au *grand bond en avant* que représente un passage de 15 à 25, puis 27 membres ou encore davantage ?

Depuis Maastricht, l'*Europe à la carte* a réduit l'homogénéité de la construction initiale. D'une part, le territoire économique communautaire se différencie de moins en moins du reste du monde. La Norvège et l'Islande en font partie *de facto*, par le biais de l'Espace économique européen (EEE) et de leur participation à Schengen³. La Turquie est déjà en union douanière avec l'UE.

D'autre part, les avancées politiques et conceptuelles du traité signé en 1991 s'appliquent à des *territoires à géographie variable* : celui de l'UEM, de Schengen, de la défense ou de certaines actions de la politique étrangère commune. Ces territoires mal emboîtés, sont plus petits (*eurozone*), plus grands (EEE) ou à cheval (Schengen) sur les frontières de l'UE.

Comment organiser une intégration opérationnelle et si possible harmonieuse des nouveaux membres dans cette Europe en gradins, à participations différenciées ? Ce n'est pas qu'ils aient des objections de principe vis-à-vis d'une *Europe à la carte*, qui leur offrirait les exemptions dont ils peuvent avoir besoin. Mais ils craignent de se retrouver en position de *candidats éternels*, faute de pouvoir être admis dans les *groupes restreints* et autres *coopérations renforcées*, qui découlent logiquement de la différenciation et des *opt out* de Maastricht.

Sur le fond, ce paysage complexe masque un désaccord persistant entre les États membres concernant les finalités de l'Union. Pour les uns, l'achèvement du marché unique doit apporter un point

³ L'espace Schengen correspond à la zone de libre circulation des personnes (L'UE moins les Iles britanniques, plus la Norvège et l'Islande).

final à la construction européenne, dont ils n'acceptent même pas le *couvercle* monétaire. Pour les autres, il n'y aura pas d'Europe unie, aussi longtemps qu'elle sera privée de dimension politique explicite. Quelle place vont occuper les nouveaux membres dans ce débat ? A terme, de quel côté pourraient-ils faire basculer l'Europe ?

Le désaccord sur les finalités est pour beaucoup dans l'immobilisme institutionnel qui paralyse l'Union depuis une décennie. Créé pour 6, le système de prise de décision, qui est parvenu à fonctionner jusqu'à 12, s'est bloqué avec le passage à 15 États membres. Les deux conférences intergouvernementales convoquées pour le réformer ont abouti aux résultats millimétriques d'Amsterdam et de Nice. Tout le monde reconnaît l'impossibilité de fonctionner valablement avec un plus grand nombre d'États, mais peu de gouvernements sont disposés à faire les concessions nécessaires pour parvenir à un accord opérationnel. Une Europe à 25 ou 27 États membres ou davantage serait-elle hors d'état de trouver une solution à un problème qui n'a pas été résolu à 15 ?

Au blocage décisionnel s'ajoute le déficit démocratique. De toutes parts, s'élèvent des voix plus ou moins bien intentionnées pour réclamer plus de transparence et de participation du citoyen. Celui-ci devrait logiquement disposer des mêmes droits au niveau européen qu'aux niveaux municipal, national, éventuellement régional. Le système actuel est loin de lui offrir cette possibilité, faute de simplicité et de transparence. Comment y parvenir, dans un ensemble de près de 500 millions d'habitants, qui est, après l'Inde, la plus grande démocratie du monde ?

La Convention, qui a reçu la lourde tâche de formuler des propositions de réforme institutionnelle et politique, en bref de résoudre les problèmes laissés sans solution depuis dix ans, sans compter le déficit démocratique qui remonte aux origines de la CEE, est parvenue à faire émerger des propositions acceptables par le plus grand nombre. Si elles sont adoptées, seront-elles assez efficaces pour apporter à l'Union élargie les moyens nécessaires pour fonctionner ?

Le présent ouvrage traite du problème de l'extension de l'UE en se concentrant sur la séquence historique de passage de 15 à 25 puis 27 États membres qui doit s'accomplir d'ici à 2007.

Il fait en premier lieu (chapitre 1) un bilan des élargissements antérieurs. Puisque ce n'est pas la première fois que l'UE accueille des pays très différents ou nettement plus pauvres que les membres d'origine, est-il possible d'en tirer quelques enseignements ?

Ensuite (chapitre 2), il fait un panorama des 12 candidats ayant négocié leur adhésion en précisant leurs motivations collectives et individuelles et en indiquant ce qu'on sait de leurs perspectives d'intégration.

Dans le chapitre 3, le problème de l'élargissement est analysé du côté des États membres de l'UE à 15, de l'impact réel ou supposé de l'élargissement et des attitudes de leurs gouvernements.

Dans la méthode de l'adhésion (chapitre 4), on détaille les conditions définies pour traiter de manière équitable un aussi grand nombre de candidatures et le résultat de la négociation.

Une esquisse des problèmes d'intégration de l'Europe à 27 est présentée dans le chapitre 5.

Une nouvelle file d'attente (chapitre 6) est en cours de constitution. Dans ce groupe, une place particulière est accordée à la Turquie, en raison de son poids spécifique et des effets possibles de son adhésion sur les nombreux pays qui l'entourent. L'extension possible de l'UE en direction de ses périphéries de l'est et du sud est esquissée.

Enfin (chapitre 7) sont avancées quelques orientations concernant les limites futures de la construction européenne : nouvelles frontières, relations à développer avec les *nouveaux voisins* de l'Union et futurs espaces de coopération.

Ce faisant, l'auteur espère apporter sa contribution à la mise à disposition d'une information de base sur un événement encore mal connu. Il souhaite qu'ainsi mis en position de se faire une

opinion, le citoyen lecteur puisse peser en faveur des solutions nécessaires pour que l'Europe réussisse son unification.

1. L'EXPERIENCE DES ELARGISSEMENTS ANTERIEURS

*« L'Union européenne ...
est la seule puissance susceptible de s'agrandir
par l'adhésion volontaire de ses voisins ».*

Robert Toulemon⁴

En 1957, face à l'immense bloc soviétique qui s'étend de la Thuringe à la Corée, notre continent n'est plus, suivant l'expression de Paul Valéry, qu'un " *petit cap au bout de l'Asie*". Dans ce *Finistère*, le mouvement d'intégration concerne seulement une *petite Europe*. Dans le bloc des pays démocratiques, après déduction des neutres (Irlande, Suède, Suisse, Autriche), des *Atlantistes* réticents (Royaume-Uni, Danemark, Norvège) et des trop pauvres (Grèce, Turquie), il ne reste que six pays prêts à s'engager dans une union douanière, avec l'ambition d'en faire à terme une construction politique. Il se trouve que cet ensemble géographique apparemment résiduel reprend les contours de l'Europe carolingienne, traditionnellement en position centrale et nettement plus développée que la moyenne.

Quarante années plus tard, l'UE à 15 est devenue la troisième puissance mondiale par la population et la première par le PIB : Avec plus de 8800 milliards d'€ en 2001, elle représente la plus grande accumulation de richesse mondiale. Par rapport au groupe fondateur des 6, elle a plus que triplé sa superficie, plus que doublé sa population et seulement accru sa richesse de 84%. Car son PIB/h a diminué avec chaque élargissement : faiblement avec l'arrivée des Iles britanniques et du Danemark (-1.1%), plus

⁴ Robert Toulemon, *La Construction européenne, Histoire, Acquis, Perspectives, Éditions de Fallois, Paris, 1994, 288 p.*

nettement avec les adhésions méditerranéennes (-5.1%), encore un peu en 1990-95 quand l'arrivée de l'Autriche et des Nordiques a été plus que compensée par l'unification allemande (-1.2%). Au total la moyenne communautaire de PIB/h a baissé de 7.2%. Nous reviendrons sur ce problème, qui se pose aujourd'hui d'une manière plus aiguë.

Ces élargissements du passé se sont déroulés sur une longue période de plus de trente années (1962-1995), correspondant à l'adhésion de trois groupes de trois pays :

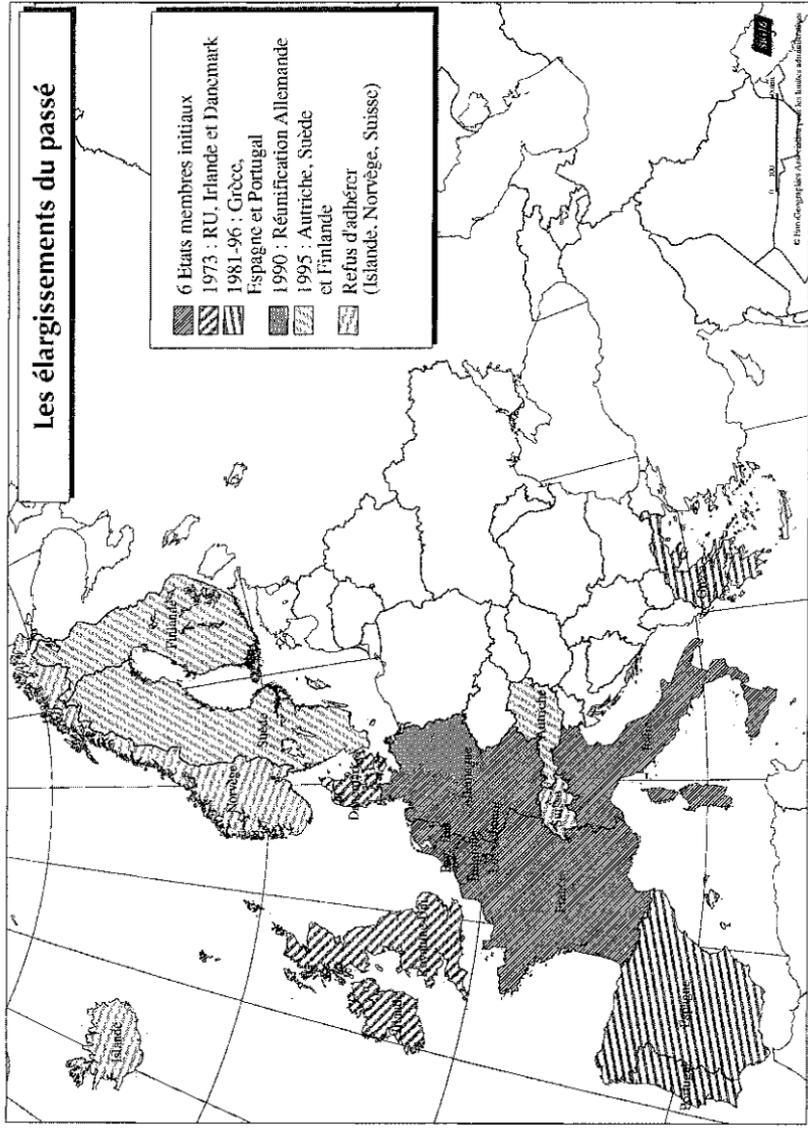
- en 1973, l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, dans ce qui n'était encore qu'une union douanière ;
- en 1981 et 1986, l'intégration très *politique* de trois pays méditerranéens (Grèce, Espagne et Portugal) à une Communauté construisant son marché unique ;
- en 1995, l'adjonction de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne de Maastricht.

Cette extension de l'UE a une dimension géographique : c'est un mouvement du centre vers les périphéries. En effet, il n'est pas fortuit que les pays en position centrale en Europe aient tiré avant les autres les leçons de l'histoire tragique de la première moitié du XX^e siècle. Elle leur a enseigné qu'il y avait plus à faire pour stabiliser l'Europe qu'une simple zone de libre échange, telle qu'elle se formait au même moment entre le Royaume Uni et six de ses partenaires, dans le cadre très souple de l'AELE.

Ce chapitre n'a pas pour objectif de faire un historique de ces événements, mais d'analyser les motivations de l'adhésion, pour ceux qui sont devenus des États membres comme pour ceux qui ont préféré rester à l'écart, ainsi que leur attitude par rapport à l'évolution de la construction européenne, en particulier vis-à-vis des innovations introduites depuis Maastricht (union monétaire, politique étrangère commune et création de l'espace Schengen).

Les élargissements du passé

- 6 États membres initiaux
- 1973 : RU, Irlande et Danemark
- 1981-96 : Grèce, Espagne et Portugal
- 1990 : Réunification Allemande
- 1995 : Autriche, Suède et Finlande
- Refus d'adhérer (Islande, Norvège, Suisse)



Nous avons fait le choix de grouper des pays en fonction de leur appartenance géographique, en quatre ensembles :

- les Iles britanniques, avec les comportements contrastés du Royaume-Uni et de l'Irlande, depuis leur adhésion en 1973 ;
- les Nordiques, où persiste une certaine homogénéité de comportement des cinq pays, qu'ils aient adhéré (1973 et 1995) ou non à l'UE ;
- les pays alpins (Autriche et Suisse), l'un dedans et l'autre dehors ;
- les Méditerranéens (adhérents en 1981 et 1986), qui se sont placés sur le *fast track* du rattrapage de leur retard économique et de complète participation à l'intégration européenne

LE CAS DES ILES BRITANNIQUES

Épisode toujours controversé de la construction européenne, aussi bien par ses partisans que ses adversaires, l'adhésion britannique reste un événement fondamental, pour au moins deux raisons : d'abord, elle a permis de définir une méthode d'élargissement de la Communauté ; ensuite elle a introduit un État membre qui s'est constamment distingué des autres par son comportement particulier.

Après la Deuxième Guerre mondiale, une *Europe du grand large*, conforme aux aspirations de Londres, est possible. La ténacité du peuple britannique n'a pas seulement sauvé la Grande Bretagne du nazisme, mais aussi l'Europe. En se basant sur sa tradition démocratique et libre-échangiste, le Royaume-Uni peut prendre l'initiative et recueillir l'adhésion de l'Europe occidentale. Ni la France, ni l'Allemagne et l'Italie n'ont les moyens de s'y opposer. Les petits pays du nord-ouest sont prêts à accepter cette orientation, ainsi que les États-Unis, qui veulent sauver l'Europe du communisme.

Winston Churchill se prononce à plusieurs reprises en faveur de l'unité européenne : *"the safety of the world requires a new unity in Europe"*. Il préconise une réconciliation durable entre l'Allemagne et la France. Mais sa vision du destin britannique place l'Europe en troisième priorité, derrière les relations avec les États-Unis et le Commonwealth. Si la Grande-Bretagne doit concourir à la construction d'une Europe plus stable et plus forte, elle n'a pas vocation à y participer pleinement : *"entre l'Europe et le grand large, nous choisirons toujours le grand large"*.

N'ayant pas tiré les mêmes leçons de la guerre que ses voisins du continent, car le conflit y a plutôt renforcé le sentiment national, elle ne ressent pas le besoin d'une construction politique alternative, encore moins d'une union fédéraliste. Largement ouverte sur le monde, l'économie britannique se sent très loin d'une Europe continentale ruinée qui n'a pas grand chose à lui vendre. Son réseau commercial est encore orienté vers le *grand large* avec lequel elle effectue plus des 2/3 de ses échanges.

Ce n'est pas parce qu'elle a sauvé l'Europe que l'Angleterre veut s'y engager davantage : comme d'autres pays, la Grande-Bretagne laisse les traditions peser d'un poids excessif sur son action diplomatique, ce qui ne favorise pas une bonne évaluation des limites et des opportunités de son nouveau rôle international. La méfiance vis-à-vis de l'Europe, la volonté de ne pas y conclure d'engagement permanent, restent au cœur des préoccupations britanniques.

Ce faisant, le Royaume-Uni laisse échapper une occasion qui ne s'est jamais représentée. Pour n'avoir pas voulu construire une Europe des marchands centrée sur la mer du Nord avec une dizaine d'autres pays, il doit s'accommoder de l'Europe carolingienne et continentale du charbon et de l'acier organisée quelques années plus tard.

Malgré les conseils de Washington, Londres ne prend pas d'initiative et se tient à l'écart de celles des pays du continent. Face aux fédéralistes, le gouvernement britannique répète que *"the*

UK, because of its overseas connections, could never become an entirely European country.”⁵ Il est surpris par l’initiative Schuman du 9 mai 1950 et la création de la CECA, mais n’en est pas affecté, n’ayant nul besoin de politique commune dans ce domaine.

Au cours des travaux préparatoires au projet de Communauté économique, les délégués du Royaume-Uni tentent en vain de l’orienter vers une zone de libre échange, compatible avec leurs autres engagements commerciaux. Quand la solution de l’union douanière, avec un tarif extérieur commun l’emporte, Londres ne peut pas suivre sans se couper du *Commonwealth*. Il n’est donc pas question de signer le traité. Comme il est aussi porteur d’ambitions supranationales inacceptables, Londres n’a pas de regret et estime que cette folle entreprise prendra fin par elle-même.

A la CEE issue du traité de Rome, le Royaume-Uni oppose une zone de libre échange, établie avec six autres pays européens⁶ à Stockholm en 1960. Cette forme légère de coopération est compatible avec les accords commerciaux issus de la *préférence impériale*. Elle est aussi conforme à la volonté britannique de ne pas accepter d’autorité supranationale. Elle aurait pu rester le cadre idéal pour assurer les relations entre le Royaume Uni et le continent.

Cependant, dès 1960, il devient clair que la Grande-Bretagne ne pourra pas rester très longtemps en dehors du Marché commun. A cette date, ses exportations vers la zone sterling ne représentent plus que 30% de ses échanges au lieu de 48% en 1950. Pour ne pas être exclu d’un marché en pleine expansion, une demande formelle est déposée le 9 août 1961. Le gouvernement britannique est aussi préoccupé par la formation d’un bloc dont il s’est exclu : « *le marché commun, c’est le blocus continental* » dit Mac Millan à de Gaulle en 1958⁷. Toujours attaché au vieux principe de l’équilibre

⁵ A. Bevin, *Ministre des Affaires étrangères, novembre 1949.*

⁶ En 1960 : Danemark, Norvège, Suède, Suisse, Autriche et Portugal, auxquels s’ajouteront ultérieurement l’Irlande et la Finlande.

⁷ Jean Lacouture, *De Gaulle tome II* p.317.

européen, le *Foreign Office* veut pouvoir y exercer son influence de l'intérieur.

Les négociations commencent aussitôt et se prolongent jusqu'à la fin de 1962. Mais en décembre, Londres place sa force nucléaire naissante sous la tutelle américaine. Il n'en faut pas plus à de Gaulle pour marquer brutalement, dans sa conférence de presse du 14 janvier 1963, son opposition à l'adhésion britannique⁸. Une nouvelle tentative d'adhésion est engagée par les travaillistes en mai 1967, sans plus de succès.

Les deux refus français marquent la prééminence des problèmes politiques dans ce qui n'est encore qu'une union douanière. De Gaulle n'a pas oublié que le *Zollverein* avait été le creuset de l'unité allemande. Comme beaucoup de ses contemporains, il sait, même s'il n'en veut pas, qu'une Europe intégrée peut sortir du Marché commun. Bien que le modèle gaulliste d'*Europe des patries* soit proche des aspirations britanniques, convaincu que le Royaume-Uni sera inévitablement le *cheval de Troie* des États-Unis sur le continent et qu'il voudra conserver ses relations préférentielles avec le Commonwealth, il n'en veut pas dans la Communauté.

De l'autre côté, les fédéralistes du Bénélux savent parfaitement que Londres ne partage pas leurs objectifs européens et s'emploiera à les contrecarrer. Mais ils souhaitent l'entrée des Britanniques pour ne pas être dans la dépendance du couple franco-allemand. Mauvais calcul : ils auront à la fois l'obstruction britannique et l'axe Paris-Bonn. Dans les deux cas, aussi bien pour de Gaulle qui les refuse que pour Spaak et Luns qui les réclament, les finalités de l'intégration européenne passent derrière des considérations très classiques d'équilibre des puissances.

Si les deux gouvernements britanniques, conservateur puis travailliste, sont assez désappointés, l'opinion publique ne leur en tient pas rigueur. Depuis Mac Millan, l'adhésion est présentée

⁸ "The French seem determined to treat the Germans, who have twice invaded them this century, better than they treat the British, who have twice fought by their side." (*Reginald Maudling*)

comme une contrainte, issue de la décolonisation, de l'accentuation des relations de subordination avec les États-Unis et des difficultés industrielles (en 1967, la dévaluation de la livre sterling réduit son rôle international). En 1970, le *Livre blanc* établi par le gouvernement Wilson met l'accent sur les coûts très élevés de l'adhésion. Ni la classe politique, ni la presse ne présentent les bons résultats de la construction européenne sur le continent. Mal informée, l'opinion n'évolue pas et continue de manifester une répugnance instinctive à l'adhésion. D'après un sondage réalisé en avril 1970, 59% des Britanniques y sont encore opposés.

Cependant, depuis 1969, la situation évolue des deux côtés de la Manche. En France, le départ de de Gaulle met à l'écart un opposant irréductible. Au Royaume-Uni, le retour au pouvoir des conservateurs envoie pour la première fois à *Downing street* un Européen convaincu, Heath. La France sait qu'elle ne pourra opposer un troisième veto sans mécontenter durablement ses partenaires. De leur côté, les négociateurs britanniques ont compris qu'il n'y a pas d'alternative à la reprise intégrale de l'acquis communautaire, quels qu'en soient les inconvénients. Ils ont aussi réalisé qu'ils pouvaient accepter les modalités du traité de Rome sans en partager les finalités.

Ainsi prend forme la *restriction mentale* qui va peser lourdement sur les relations ultérieures entre Londres et Bruxelles. A court terme, c'est une force du traité de permettre cette coexistence. A long terme, c'est faire peser une hypothèque, qui n'est toujours pas levée, sur l'avenir de la construction européenne.

De juin 1970 à mars 1971, les négociations sont rondement menées. Londres n'obtient que des aménagements limités aux règles de la PAC en faveur de ses fournisseurs du *Commonwealth*. Le calcul de sa contribution au budget communautaire se confirme comme étant coûteux pour les finances britanniques. Mais les six acceptent une période de transition de 6 ans avant que le système ne s'applique dans toute sa rigueur. Le projet de traité est considéré comme assez avantageux par Londres pour que le Parlement britannique l'accepte en octobre 1971 par une forte

majorité de 356 voix contre 244. Heath accorde aux députés le droit de voter librement sans suivre les consignes de leur parti, ce qui lui permet de bénéficier de quelques voix travaillistes. Signé en janvier 1972, le traité entre en vigueur le 1^{er} janvier 1973.

Opposé à l'adhésion, le *Labour* engage une renégociation du traité quand il revient au pouvoir. En dépit de ses résultats limités (une correction mineure de la méthode de calcul de la contribution britannique), le gouvernement Wilson procède à un référendum où il obtient une forte majorité (67.2%) en faveur de l'adhésion. Trois décennies plus tard, en regard des hésitations actuelles concernant l'euro ou la nouvelle Constitution, on serait tenté de qualifier ce résultat d'inespéré.

Le gouvernement de Londres applique le traité, mais utilise toutes les possibilités que lui offre le mode de décision communautaire, notamment la règle de l'unanimité, pour revenir sur des concessions effectuées avant 1973 ou s'opposer à de nouveaux progrès de la construction européenne. Avec le retour des conservateurs en 1979, *l'obstruction britannique* prend un caractère systématique : la *Dame de fer* perturbe la vie communautaire avec son célèbre "*I want my money back*" jusqu'à ce qu'elle obtienne une réduction des 2/3 de la contribution nette du Royaume-Uni⁹.

Assez favorable à l'achèvement du marché intérieur, le gouvernement britannique se raidit à la fin des années 1980, face aux projets de relance d'une Europe politique. Dans la continuité de son opposition au Système monétaire européen (SME) créé en 1979, il combat vigoureusement les projets de monnaie unique préparés par la Commission Delors. En dépit de l'accord donné dans l'Acte unique, le Royaume-Uni s'oppose à la suppression des contrôles d'identité à ses frontières avec les autres États membres. Pour la même raison, il se tient en dehors de Schengen, avant de se

⁹ A l'époque, elle s'élevait à 0.5% de son PIB. Cet avantage sera ensuite accru par la progression des dépenses communautaires et le rétablissement de la prospérité britannique.

résigner à adopter la convention, plus de 15 années après sa signature.

Déjà hostile au protocole social adopté en 1989, il s'insurge contre toute nouvelle avancée du projet européen. Au moment de l'adoption du traité de Maastricht¹⁰, le Premier ministre Major fait valoir aux *euroseptiques* de son pays toutes les concessions obtenues de ses partenaires : les dispositions restrictives qui entourent les politiques communes des deuxième et troisième piliers et surtout un *opt out* pour l'union économique et monétaire. Méthode classique des politiciens de retour de Bruxelles, qui se vantent de ce qu'ils ont réussi à empêcher, plutôt que des progrès réalisés par la construction européenne.

Dans un premier temps, les événements semblent lui donner raison. Le refus de ratification du Danemark, en avril 1992, apparaît comme le renversement d'une tendance jusqu'alors favorable à l'approfondissement de la construction européenne. Quelques mois plus tard, la crise monétaire de septembre fait éclater le SME et semble condamner le *calendrier fou* de l'union monétaire¹¹. L'*eurosepticisme* se développe dans les autres États membres. La Grande-Bretagne n'est plus isolée. Les partisans de *Keep Britain out* préparent des scénarios de sortie de l'Union européenne.

Quand l'union monétaire devient une réalité, le Royaume-Uni est à nouveau confronté à "*our national habit of never joining a European enterprise until it is too late to influence its shape*"¹². Contrairement à son prédécesseur, Blair souhaite l'adhésion à l'euro, mais doit tenir compte d'une opinion restée majoritairement hostile pour des raisons sentimentales et politiques. Dans les discussions à la Convention ou en conférence intergouvernementale concernant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), le *Foreign Office* défend farouchement la règle de l'unanimité, afin de conserver sa liberté d'action,

¹⁰ Margaret Thatcher : "a treaty too far".

¹¹ John Major, dans un article publié dans *The Economist* en 1993.

¹² Roy Jenkins, *Commissaire européen*.

notamment vis-à-vis de Washington. Il en va de même avec la fiscalité, où le Royaume Uni veut éviter la mise en place d'un impôt européen et sauvegarder les intérêts de ses paradis fiscaux et de ceux qui les gèrent à la *City*.

En fait, trente années après son adhésion, le Royaume-Uni n'a rien perdu de ses préventions contre la création d'une Union politique. Après avoir espéré limiter les avancées d'une « *ever closer Union* », la presse conservatrice critique vertement le projet de Constitution, tout juste bon, suivant le très sérieux *The Economist*, à jeter à la poubelle.

Cette situation marginale est-elle destinée à se maintenir ? Comme avec le canal de Suez, d'abord combattu puis utilisé par le gouvernement britannique, celui-ci est-il en mesure de convaincre l'opinion que la participation à l'Union européenne contribue positivement à l'influence du Royaume-Uni ?

Le temps des années de crise est passé. Si les premiers pas de Londres dans la Communauté ont été marqués par son déclin industriel, le pays a retrouvé une économie dynamique, avec un des taux de chômage les plus bas de la Communauté. Il a aussi noué de nombreux liens avec le continent, qui ne se limitent pas au tunnel sous la Manche. Les Britanniques bénéficient du marché unique (qui absorbe 60% des exportations du sud-est de l'Angleterre), de la libre circulation (ils s'expatrient volontiers dans les autres États membres) et de nombreuses politiques communes qu'il n'aurait pas été possible de développer séparément (environnement, énergie).

Dans la compétition européenne, le Royaume-Uni a de nombreux atouts spécifiques : la qualité de son administration, l'influence d'une partie de sa presse, de ses grands cabinets de consultance. Après avoir été relativement isolé dans l'Europe des 12, il est plus à l'aise dans l'UE à 15 et compte sur l'élargissement pour accroître encore son rôle. S'il a combattu l'émergence des politiques communes nées à Maastricht, il n'a rien perdu à leur mise en œuvre : la qualité de son armée lui donne un rôle de choix

dans la défense européenne et la place de Londres retire de nombreux avantages de l'union monétaire avant même d'y participer.

Cependant, malgré l'ouverture du tunnel, la vision géopolitique du gouvernement britannique reste transatlantique. Il veut *la Grande-Bretagne au cœur de l'Europe*, mais résiste à chaque avancée de la construction communautaire. En revanche, il ne marchand pas les abandons de souveraineté aux États-Unis, dans le cadre de leur *relation spéciale*, par exemple en ouvrant ses bases et ses réseaux de renseignement (l'affaire ECHELON) au Pentagone. Dans la crise irakienne, Londres s'est placée délibérément dans le sillage de Washington, sans se soucier de l'opinion de ses partenaires. Plus nettement encore, le *Foreign Office* a rassemblé autour de lui les gouvernements les plus atlantistes de l'UE élargie, en opposition au couple franco-allemand.

Comme la Russie, le Royaume-Uni s'est donné à lui-même une position marginale en Europe, qui continue de peser sur son engagement communautaire. Les États-Unis, à qui tant de concessions ont été faites, ne semblent pas en reconnaître l'utilité. D'après Zbigniew Brzezinski, "*parce qu'il n'a élaboré aucun projet ambitieux pour l'Europe*", le Royaume-Uni a perdu le rôle d'acteur géostratégique qui était le sien jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale¹³.

Toutefois, la continuité avec l'empire colonial assurée par le *Commonwealth*, l'expansion de la langue anglaise et la mondialisation entretiennent les illusions. Il est toujours possible à Londres de se croire au centre du monde et bien loin de l'Europe. Quant à celle-ci, elle doit vivre avec un partenaire incommode, mais habile : d'abord subir les effets de *l'obstruction britannique*, puis gérer son adhésion tardive aux nouvelles politiques.

En 1973, l'Irlande n'a pas eu le choix. En raison des liens étroits avec le Royaume-Uni, la candidature de l'un entraînait

¹³ Zbigniew Brzezinski, *Le Grand Echiquier*, Hachette, Paris 1997, 273p.

automatiquement celle de l'autre. *An island behind another island*, l'Irlande aurait pu mal accepter cette contrainte et la considérer comme une atteinte à une indépendance encore récente.

Cela n'a pas été le cas en raison des avantages importants retirés par l'adhésion : d'abord la PAC, puis les fonds structurels. Non seulement la vulnérabilité de l'économie irlandaise, traditionnellement ouverte, n'a pas été accrue, mais son dynamisme a été stimulé par les transferts financiers et le marché unique. Avec son appartenance à la communauté de langue anglaise qui l'a rendue attractif aux investissements étrangers, le *tigre celtique* a trouvé là les bases d'un développement rapide.

Après avoir longtemps stagné à la moitié du PIB/h de son voisin (54% en 1950, encore 59% au moment de l'adhésion en 1973), l'Irlande s'est engagée dans une forte croissance qui lui a permis en 1997 de dépasser le niveau de revenu du Royaume-Uni¹⁴ : une revanche historique qui vaut bien le retrait progressif des fonds structurels d'un pays qui a largement dépassé les plafonds d'éligibilité.

Dublin a pris aussi le risque de l'union monétaire : bien que les relations de la livre irlandaise avec le sterling se soient distendues, le pays est toujours vulnérable à l'inflation importée de Grande-Bretagne. Il n'en a pas moins opté délibérément pour l'euro.

En revanche, l'accord de libre circulation entre les deux pays joue encore un rôle trop important pour permettre à l'Irlande d'adhérer à Schengen sans le Royaume-Uni.

Vis-à-vis de l'Europe politique, l'Irlande a une approche pragmatique. Sa neutralité ne pose pas de problème à l'OTAN et son armée participe depuis le début des années 1960 à des opérations des Nations Unies. Elle n'a pas objecté à la mise en place de la PESC et a adhéré au partenariat pour la paix. Dans une déclaration de décembre 1999, le ministre des Affaires étrangères

¹⁴ En 2001, l'Irlande était à 118% de la moyenne de l'UE à 15 (Royaume Uni 101).

irlandais a manifesté son souhait de participer aux actions humanitaires définies dans le cadre de l'accord de Petersberg.

Le gouvernement de Dublin estime qu'il retire d'importants avantages politiques de son appartenance à la Communauté, en le dégageant d'un rapport de force inégal entre la grande île et la petite. Avec un Commissaire, un droit de vote et parfois de veto au Conseil, l'Irlande peut mieux défendre ses intérêts et développer son influence. Déséquilibrée par nature, sa relation bilatérale à l'intérieur de l'archipel britannique est compensée par les avantages du système de décision européen.

Alors qu'elle avait fondamentalement autant de raisons que le Royaume-Uni de se tenir à l'écart de l'intégration européenne (sans compter l'obstacle supplémentaire de la neutralité), l'Irlande a su maximiser les avantages politiques et économique de l'adhésion. En passe de devenir un contributeur net au budget communautaire après 2006 avec la réforme de la PAC et le reflux des fonds structurels, reviendra-t-elle sur son appréciation positive de l'intégration européenne, comme l'espère son puissant voisin ?

LES NORDIQUES PARTAGES

Perçus comme un monde à part par le reste de l'Europe, les pays nordiques forment-ils un bloc ? En raison de leurs nombreux traits communs (le climat, l'attachement à des hauts standards sociaux et démocratiques et l'acceptation de leur coût) et d'une assez grande homogénéité de la population et de la société, ils sont habituellement crédités d'une forte capacité d'intégration régionale.

Dans le passé, les pays nordiques ont effectivement partagé de nombreuses expériences communes. Après l'expérience d'une union dynastique complète (union de Kalmar, 1397-1523), deux associations restreintes ont été plus durables :

- le *grand Danemark*, avec les deux duchés aujourd'hui allemands du Schleswig-Holstein, le sud de la Suède et les

pays de l'Atlantique nord (Norvège (1387-1814), Islande, îles Ferœ¹⁵, Groenland¹⁶) ;

- au XVII^e et au début du XVIII^e siècle, la Suède a contrôlé un vaste empire nordique, autour de la Baltique, qui a été un *lac suédois*, puis elle a connu un siècle d'union avec la Norvège (1814-1905).

Aux XIX^e et XX^e siècle, toutes ces unions ont été rompues. La Norvège est devenue indépendante en 1905, la Finlande a échappé à la domination russe à la fin de 1917. L'Islande a reçu une large autonomie en 1904, sa souveraineté (en union personnelle avec le roi de Danemark) en 1918 et son indépendance en 1944. Il existe désormais cinq nations nordiques et trois communautés régionales (Groenland, îles Ferœ, îles d'Aaland¹⁷), qui ont reçu une large autonomie.

La coopération entre pays nordiques est restée limitée. En 1925-26 a été créé un tribunal d'arbitrage, à l'image de la Cour internationale de justice de La Haye. Après la Deuxième Guerre mondiale a été fondé le Conseil nordique, où la coopération s'est développée dans un cadre intergouvernemental et sans ressources propres, malgré la création d'un comité budgétaire en 1975 et d'une Banque d'investissement nordique en 1976.

Cette coopération a cependant à son actif la libre circulation des personnes dans le cadre de l'*Union nordique des passeports*, qui remonte à 1954, ce qui n'est pas un mince résultat si on se réfère à l'expérience Schengen. Mais les gouvernements n'ont pas souhaité faire du Conseil nordique une communauté structurée, avec des

¹⁵ 18 îles 1400km², 43000h en 1997, avec une langue et une culture spécifiques.

¹⁶ Sans compter des possessions coloniales aux Antilles (les îles de Saint Jean, Sainte Croix et Saint Thomas, cédées aux Etats Unis en 1917) et des comptoirs sur la côte de l'Afrique occidentale (Christiansborg) et de l'Inde (Tranquebar, Serampoor et les îles Nicobar) vendues aux Britanniques au milieu du XIX^e siècle.

¹⁷ Faisant partie de la Finlande, bien que leur population, de langue suédoise, ait voté à 96% en faveur du rattachement à la Suède en 1921.