

L'ELARGISSEMENT
DE
L'UNION EUROPEENNE,
JUSQU'OU ?

Depuis 2000, l'Union européenne est engagée dans des négociations d'adhésion avec douze pays candidats : une opération sans précédent, d'une taille supérieure à la somme des élargissements antérieurs, sans compter la pression de la Turquie pour entrer à son tour dans le processus. En outre, d'autres pays sont *candidats à la candidature* et n'attendent qu'une occasion favorable pour déposer officiellement leur demande.

L'élargissement de l'UE a cessé d'être une suite d'événements ponctuels pour devenir un processus continu d'extension. Le nombre d'États membres, qui passera de 15 à 27 avant 2010, oscillera peut-être entre 30 et 40 au cours de la décennie suivante.

L'UE élargie est-elle prête au *grand bond en avant* que représente un passage de 15 à 27 en moins d'une décennie ? Est-il possible de maîtriser cette évolution, qui n'est actuellement limitée, ni dans le temps, ni dans l'espace ? Peut-on fixer des limites à la construction initiée à Rome en 1957 ?

Depuis Maastricht, l'Europe *à la carte* a réduit l'homogénéité de la construction initiale. Le traité est appliqué dans des "*territoires à géographie variable*", regroupant des États membres différents. Comment organiser une intégration opérationnelle et si possible harmonieuse des pays candidats dans cette Europe en gradins, à participations inégales ?

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 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 n'aura pas une dimension politique explicite. Quelle place peuvent occuper les pays candidats dans ce débat fondamental ?

L'auteur: Jean-François DREVET est normalien et agrégé de géographie. Il a publié plusieurs ouvrages sur le développement régional et les questions européennes et méditerranéennes. Il est actuellement en poste à la Commission de l'Union européenne.

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 fait l'objet de nombreuses publications. C'est d'autant plus regrettable que le citoyen européen a besoin de bien comprendre un mouvement qui affecte directement son futur, même s'il ne réside pas dans un État membre limitrophe d'un pays candidat. C'est particulièrement important 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.

L'ouvrage de Jean-François DREVET a l'avantage d'offrir une première analyse du mouvement en cours. Il 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 en cours de négociation, il a ajouté une revue des *candidats potentiels* qui pourraient rejoindre l'Union à la suite de la Turquie et la confronter à une intensification de ses relations avec ses périphéries méridionales et orientales. Dans cette vaste entreprise, il souligne l'importance des problèmes à résoudre pour réussir le passage de 15 à 27 États membres.

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. 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, soutien 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 système institutionnel inventé à six ait encore assez bien fonctionné jusqu'à douze États membres, il est maintenant évident qu'une amélioration importante du modèle de décision européen, ainsi que de sa relation avec le citoyen sont devenus des besoins impératifs.

Eneko LANDABURU
Directeur général de l'Élargissement
à la Commission européenne

INTRODUCTION

“ Cet élargissement ne ressemble en rien à ses prédecesseurs 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

Depuis le Conseil d'Helsinki de décembre 1999, l'Union européenne (UE) est engagée dans des négociations d'adhésion avec douze pays candidats : 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 d'action géographique.

Au même sommet, faisant droit à un engagement remontant à 1963, elle a accepté de considérer la Turquie comme un treizième candidat, à traiter sur le même plan que les autres, dès qu'il aurait satisfait aux critères politiques. Un pays pauvre de plus de 65 millions d'habitants, en forte croissance démographique est donc destiné à prendre son tour dans la file d'attente déjà nombreuse qui se presse avec une impatience croissante à la porte de l'UE.

L'extension de 15 à 27 ou 28 États membres n'est pas le dernier stade de l'opération. Les pays des Balkans, déjà qualifiés de *candidats potentiels*, certaines républiques ex-sovietiques 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 d'extension. Le nombre d'États membres, qui passera de 15 à 27 avant 2010, oscillera vraisemblablement entre 30 et 40 au cours de la décennie suivante. 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 à la construction initiée en 1957 ? 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 ?

Du côté des candidats, parmi les 12 actuellement homologués, 10 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 COMECON¹. Si les candidats antérieurs devaient faire un effort d'adaptation, le défi actuel est d'une autre nature : on ne peut comparer les réformes demandées à

¹ Ou Conseil économique d'aide mutuelle (CAEM) qui s'est auto dissout en 1990.

l'Espagne et au Portugal aux contraintes que représentent aujourd'hui pour l'Europe centrale l'introduction de la propriété privée, du 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, cette dernière à moitié occupée par une armée étrangère), de vieilles nations longtemps assujetties (Pologne, République tchèque, Hongrie, Roumanie, Bulgarie), des États éphémères (les pays baltes) ou sans 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 et 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 même est encore en discussion (Ukraine, Transcaucasie).

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. Pour le moment, l'adhésion constitue pour eux une fin en soi. Tout ce qui peut la retarder pose problème, pas une Union qui boîte ou ne parvient pas à définir ses finalités. Ils s'occuperont plus tard de savoir de quel type Europe ils veulent faire partie.

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 de règles du jeu sophistiquées du marché unique ? Les pays candidats 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, qui doit également se préparer à des changements considérables. Celle-ci est-elle prête au *grand bond en avant* que représente un passage de 15 à 27 ?

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). La Turquie, Chypre sont déjà en union douanière avec l'UE.

D'autre part, les avancées politiques et conceptuelles du traité signé en 1991 sont appliquées dans des *territoires à géographie variable*, regroupant des États membres différents : 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, qui peut s'interroger sur la cohésion de ses politiques.

Comment organiser une intégration opérationnelle et si possible harmonieuse des pays candidats 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 d'être placés en position de *candidats éternels*, faute de pouvoir être admis aux *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 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 n'aura pas une dimension politique explicite. Quelle place peuvent occuper les pays candidats dans ce débat ? Actuellement, une prudence élémentaire les incite à ne pas afficher leurs préférences, au moins pour ne mécontenter personne. A terme, de quel côté feront-ils basculer l'Europe ? Le noyau des pays fondateurs sera-t-il encore en mesure de contribuer à l'approfondissement de la construction communautaire ?

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 et personne n'a fait les concessions nécessaires pour parvenir à un accord opérationnel. *A priori*, une Europe à 27 États membres, ou davantage, paraît 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 encore plus vaste de près de 500 millions d'habitants, qui devrait être, après l'Inde, la plus grande démocratie du monde ?

Le présent ouvrage voudrait orienter la réflexion dans cette direction en se limitant aux questions en relation directe avec l'élargissement et en se concentrant sur la séquence historique qui correspond au passage de 15 à 27 États membres qui doit s'accomplir d'ici 2010.

Il fera en premier lieu 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 retirer quelques enseignements ?

On fera ensuite un panorama des 12 candidats en cours de négociation en précisant leurs motivations collectives et individuelles, et en indiquant ce qu'on sait de leurs perspectives d'intégration.

On passera ensuite de l'autre côté de la table en indiquant quelles méthodes ont été retenues pour traiter de manière équitable un aussi grand nombre de candidatures, quelles sont les attitudes des États membres et comment pourrait se conclure la négociation.

Une esquisse des problèmes de l'Europe à 27 sera présentée ensuite, centrée sur les conditions d'intégration des nouveaux membres.

Le chapitre suivant porte sur les candidats potentiels. Il vise à donner un éclairage sur la vague ultérieure de candidatures et fait quelques hypothèses sur le traitement qui pourrait leur être réservé. Dans ce groupe, une place particulière est accordée à la Turquie, en raison de ses problèmes spécifiques et des effets possibles de son adhésion sur les nombreux pays qui l'entourent.

Enfin seront avancées quelques orientations concernant les limites futures de la construction européenne : nouvelles frontières, 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, en dépit de son importance pour le futur. 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.

CONCLUSION

« *Il y a un malaise, qui annonce une période de turbulences.*

Nice a mal préparé les institutions,

Berlin a mal préparé les politiques...

*On a mis des rustines et comme on entre dans le vif de l'élargissement, elles commencent à sauter ».*²

Depuis ses origines, la construction européenne est une opération volontariste qui atteint des objectifs qui ne sont nullement acquis à l'avance. Chaque décennie offre l'exemple d'un pari gagné : la réalisation de l'union douanière en avance sur les dates indiquées dans le traité de Rome, puis l'adhésion de la Grande Bretagne sans dislocation du marché commun et de ses bases juridiques. Ensuite, l'intégration des pays méditerranéens et la réduction de leur écart de développement, puis l'union monétaire sont devenues des réalités malgré l'incrédulité d'une partie importante de l'opinion et de quelques États membres.

Cependant, il n'est nullement assuré que le défi des années 2000, l'intégration d'une douzaine de pays pauvres, après quatre décennies de pénitence dans le monde communiste et une quinzaine d'années de transition économique, sera relevé avec le même succès que les précédents. Beaucoup de conditions ne sont pas encore remplies pour faire un succès de cette immense entreprise.

Depuis le début des années 1990, les pays candidats d'Europe centrale mènent avec beaucoup d'énergie des politiques de rétablissement de l'économie de marché. Ils le font maintenant dans le cadre de la préparation à l'adhésion, qui leur apporte à la fois un modèle et un objectif. En dépit des aléas de la vie politique, de la fragilité des coalitions gouvernementales, l'intégration européenne est pour chacun une priorité qui s'impose à toutes leurs politiques. Pour cela, des sacrifices douloureux sont demandés à de nombreuses catégories de population. Pour cela aussi, les pays d'Europe centrale soumettent leur orgueil national au règlement de conflits séculaires, stabilisant leurs frontières avant de les *spiritualiser*.

Ces efforts sans précédent ne sont pourtant pas suffisants. Les économies n'ont pas atteint le niveau de sophistication de l'Europe occidentale, ce qui rend problématique la mise en œuvre d'une partie des dispositions du marché unique. Par ailleurs, l'adoption de certaines politiques communautaires, comme l'environnement, implique un effort technique et budgétaire de longue durée qui va bien au-delà des échéances de l'adhésion. Il en résulte des doutes persistants sur la capacité d'intégration à moyen et à long terme des candidats, notamment le plus étendu (la Pologne) et les moins avancés (la Roumanie et la Bulgarie). Il est aussi peu probable que leurs seules forces suffisent à générer une croissance forte et durable sur longue période.

Car leurs performances futures seront liées à l'ampleur de l'apport de capital nécessaire à l'accélération de leur effort d'investissement. Comme dans la péninsule ibérique, on peut espérer que la dynamique de l'adhésion, combinée avec les disciplines du marché unique et ultérieurement de l'union monétaire, seront une puissante incitation à l'implantation de sociétés étrangères. Mais l'investissement public, aujourd'hui trop réduit pour assurer la modernisation des équipements

² Professeur Franklin Dehouze, dans *Le Soir* du 9 juin 2001.

collectifs, doit aussi être fortement accru, autant pour les besoins de la population que pour créer un environnement économique plus favorable aux entreprises, en particulier celles qui viendront de l'extérieur.

L'apport des fonds structurels sera donc déterminant. Il est essentiel qu'il soit porté graduellement à la hauteur des besoins. Compte tenu de la gravité des problèmes, il serait difficile de justifier des quotas par habitant inférieurs aux montants actuellement versés aux régions éligibles à l'objectif n°1 de l'UE à 15. Reste à assurer leur bonne utilisation, afin qu'ils exercent les effets attendus sur l'investissement et la croissance économique.

Cette question est d'autant plus importante que l'élargissement n'est plus un événement ponctuel, mais un processus continu qui va dépasser les limites de l'UE à 27. Or, à deux exceptions près (la Norvège et la Suisse), tous les adhérents potentiels sont des pays pauvres ou très pauvres, potentiellement éligibles aux politiques structurelles et qui reçoivent déjà une assistance communautaire.

Dans les Balkans, l'Union européenne et ses États membres sont déjà profondément engagés, à la place des gouvernements locaux qui ne sont pas en mesure de le faire, dans l'exercice de responsabilités normalement dévolues à un État souverain. Aussi longtemps qu'une carte politique stable ne sera pas acceptée, ce *protectorat* sera un mal nécessaire. S'il était durable, une nouvelle catégorie de territoires aurait pris naissance en Europe.

Au Sommet européen d'Helsinki, les États membres ont confirmé l'engagement pris en 1963 vis-à-vis de la Turquie, qui deviendrait un candidat comme les autres, dès qu'elle aurait satisfait aux critères politiques. Bien que les réticences d'Ankara laissent un peu de temps, cette décision est lourde de conséquences. Elle ouvre la voie de l'adhésion, non seulement à un grand pays pauvre, mais en raison de son rôle pivot au carrefour des périphéries orientales et méridionales de l'UE, à une nouvelle vague de candidats, riverains de la mer Noire ou du bassin méditerranéen.

Que la dynamique de l'élargissement se propage ou non sur l'*étranger proche* de l'Union européenne, celle-ci doit renforcer ses politiques de proximité. Certes, il n'est pas facile d'accélérer le développement de pays confrontés à d'aussi graves problèmes : le solde de sept décennies de mal développement à l'Est, les effets de quatre décennies d'explosion démographique au sud. Depuis longtemps, l'UE fait son possible pour promouvoir le libre-échange et distribuer quelques aides, dans le respect de la souveraineté de ses partenaires.

Cela n'est plus suffisant pour faire face à la montée des problèmes de voisinage : immigration clandestine, développement du crime organisé, pollution massive des bassins maritimes communs (Baltique, mer Noire, Méditerranée), épuisement des ressources halieutiques. Un vaste éventail d'actions communes est devenu nécessaire en vue de la gestion des frontières, des espaces maritimes communs, de la modernisation des infrastructures de transports et de protection de l'environnement. L'UE doit pour cela faire converger ses instruments d'intervention, en mettant fin au compartimentage géographique qui les empêche aujourd'hui de travailler ensemble sur des problèmes de dimension transnationale, qu'elle est pourtant la seule à pouvoir traiter de manière globale et coordonnée. Si elle y parvient, elle aura au moins contribué à la stabilisation de ses périphéries, ce qui, pour certains pays, offrirait une alternative à l'adhésion.

Quel que soit le nombre futur de ses membres, l'UE doit améliorer son système de prise de décision. Avec un aussi grand nombre d'États, de plus en plus petits, le scénario tendanciel est celui d'un Commonwealth européen, s'étendant sur un vaste territoire économique, où se maintiendraient quelques règles et un nombre limité de politiques communes. Effrayés par l'arrivée des *nouveaux pauvres*, même les pays les plus favorables à la construction européenne seraient devenus partisans de quelques opérations de *renationalisation*. Suivant une vieille revendication reprise par le projet Schröder, les Länder allemands veulent se dégager des règles de concurrence et garder leur argent pour aider leurs entreprises, au lieu de payer pour celles qui s'établissent dans les régions éligibles à l'objectif n°1. Les riches ne veulent plus payer pour les pauvres, personne ne veut plus consacrer des sommes aussi importantes à l'agriculture. Les compressions budgétaires exigées par les pays les plus développés poussent au niveling vers le bas des politiques communes, en réduisant les moyens de celles qui existent et en empêchant les autres de progresser.

Le fonctionnement de l'UE élargie évoluerait vers un mécanisme de coopération intergouvernementale, avec un minimum d'obligations pour les participants. La Commission et la Cour de justice auraient perdu la plus grande partie de leurs prérogatives actuelles. Les Britanniques et quelques autres aimeraient une Commission dirigée par un syndicat d'ambassadeurs, qui prendraient leurs instructions dans leurs capitales. Même si on ne devait pas en arriver là, le blocage institutionnel du système actuel serait suffisant pour paralyser le fonctionnement de l'Union à 21 ou 27. S'ils convergent, les efforts de *renationalisation* des uns, le refus d'approfondissement des autres et l'immobilisme institutionnel de presque tous les gouvernements peuvent entraîner un recul lent mais sûr de la construction européenne, dont certains considèrent déjà le traité de Nice comme le point de départ officiel.

En revanche, les disciplines du marché unique et de l'union monétaire ont déjà montré qu'elles étaient porteuses de renforcements des politiques existantes ou de la création de nouvelles. Même les plus libéraux des eurosceptiques reconnaissent la nécessité de mécanismes contraignants pour faire respecter les règles communes. Dans cette optique, l'obstruction britannique apparaît comme un anachronisme culturel condamné à terme par les nécessités de faire fonctionner une autorité suffisamment forte pour réguler le territoire économique de l'Union. Même ceux qui n'aiment pas les politiques communes et voudraient voir l'Europe s'occuper moins d'agriculture, comprennent le besoin de renforcer les actions européennes en matière d'environnement, de transports et même de développement régional.

A ce titre, l'élargissement introduit une importante demande supplémentaire aussi bien pour les anciens États membres qui ne veulent pas être perturbés par des problèmes issus du recul des frontières de l'Europe, que par les nouveaux, qui sont moins en mesure que les autres de développer par eux-mêmes ces politiques. L'extension de l'Europe vers les régions troublées des Balkans et des périphéries orientales et méridionales du continent y ajoute une demande croissante de sécurité interne et externe, qui ne pourra pas être satisfaite par un simple mécanisme de coopération intergouvernemental. En dépit des réticences idéologiques, on peut donc espérer que la dynamique communautaire se développera, parce qu'elle est la seule à pouvoir apporter des solutions réelles à ces problèmes.

Le problème de l'émergence d'une *grande Europe* politique serait plus facile à traiter si cette opération sans précédent ne coïncidait pas avec un tournant historique. Au

cours du XX^e siècle, l’Europe a connu une double évolution. D’une part, l’extension du mouvement des nationalités vers l’est a relancé la fabrique d’États nations, qui prolifèrent maintenant dans les Balkans, à un niveau géographique infra régional, où le nationalisme confine au tribalisme. Ainsi, le morcellement politique de certaines parties de l’Europe ne semble pas trouver de terme. Même les vieilles nations d’Europe occidentale sont confrontées à la poussée régionaliste dans le Pays basque, en Corse ou ailleurs. Un modèle de *Fédération d’États Nations* ne peut se concrétiser sans tenir compte d’une différenciation croissante des entités politiques, certaines d’entre elles n’étant pas en mesure et pour assez longtemps de remplir des obligations d’État membre de l’Union ou tout simplement de pays souverain. Cette situation n’est pas nouvelle. Elle nous ramène à une époque où l’Italie et l’Allemagne, par exemple, n’étaient que des expressions géographiques. Actuellement, rien n’est prévu pour gérer cette situation, ni dans l’UE, ni en dehors. Transposé dans une UE à 27 ou davantage, le mythe de l’égalité et de la souveraineté sans limite des États met le Conseil européen à la merci d’une présidence inexpérimentée et la Commission dans les mains d’un groupe de Commissaires dominés par les intérêts de leur pays d’origine.

D’autre part, depuis l’écroulement des constructions dynastiques³, une nouvelle dynamique impériale a pris naissance dans l’Europe carolingienne des six. Avec l’accélération de l’histoire intervenue à la fin des années 1980, son extension pacifique paraît irrésistible et destinée à rassembler tout le continent et éventuellement ses abords. Mais son émergence s’accompagne d’une interrogation persistante concernant sa nature. Cette question fondamentale, qui aurait dû être résolue depuis longtemps, ne l’a pas été et s’est même envenimée à la fin des années 1980, avec l’extension du champ des responsabilités européennes.

L’Europe des 27 sera-t-elle une construction de type hanséatique, à vocation exclusivement économique, qui ne connaîtra jamais de prolongement politique ? C’est ce que souhaitent les Nordiques et surtout les Britanniques, malgré leur longue expérience des fédérations, notamment dans le Commonwealth, qu’elles soient *bottom up* comme le Canada et l’Australie ou *top down* comme l’Empire des Indes. Malheureusement, parce qu’il s’agit de l’Europe, au moins une des nations britanniques n’accepte pas d’autorité supérieure à celle de Londres et considère l’UE comme une construction presque achevée, dont il faut seulement améliorer la gestion. Ainsi, l’Europe élargie aurait bien la dimension continentale nécessaire à l’exercice de son rôle dans le monde, mais elle n’aurait pas l’usage de cette dimension, faute de volonté⁴. Le nouvel empire qui s’étendrait de l’Atlantique au Caucase serait géré par un modèle institutionnel défaillant qui ne lui permettrait pas de développer sa cohésion.

En Europe du sud, on a une préférence pour le modèle romain, avec son administration fortement structurée et son système assimilateur. Toutes les constructions politiques latines, notamment les empires coloniaux espagnol et français, ont été bâties sur ce modèle. Avec le temps, ce qui émergerait de la mosaïque actuelle serait dotée de compétences relativement étendues, en particulier dans le domaine politique. C’est ce qu’on pouvait imaginer à partir de l’Europe

³ *Les Habsbourg, les Hohenzollern, les Romanov et leurs continuateurs soviétiques.*

⁴ D’après le Commissaire Pascal Lamy, *Un nouveau projet pour l’Europe*, Fondation des Sciences politiques, Paris, 16 mars 2001.

carolingienne à six ou un peu plus. Après les élargissements successifs de l'UE, il y aurait peu de partisans d'un schéma d'intégration aussi poussé, même s'il était proposé à un *noyau dur* ou à une *avant garde*. Il serait donc difficile à une *Europe puissance*, par référence aux États-Unis, de voir le jour dans un avenir rapproché.

En troisième lieu vient le modèle rhénan, qu'on pourrait dessiner à partir des expériences politiques de la Suisse, de l'Autriche ou de l'Allemagne : un respect attentif des compétences des Länder et des États pour assurer la coexistence de peuples très différents, ce qui a été obtenu aussi bien dans le cadre helvétique que dans l'empire des Habsbourg. De cette tradition, découle la Fédération européenne imaginée par le chancelier Schröder par superposition aux niveaux de gouvernement de l'Allemagne fédérale, d'un dernier étage de compétences à gérer démocratiquement dans des conditions comparables aux précédents : un gouvernement responsable devant deux assemblées élues, l'une représentant les citoyens, l'autre les États. On y ajouterait la « *démarche progressive et maîtrisée de partage et de transfert de compétences au niveau de l'Union* », dans la « *primauté du droit européen* » figurant dans le projet Jospin, pour organiser une construction nouvelle et plus démocratique. Si les Français n'étaient pas conditionnés par la confusion des compétences de leur modèle jacobin d'*État à tout faire*, ils devraient être séduits par un projet aussi cartésien. Il serait tout à fait conforme à l'intérêt d'une puissance qui peut conserver une position pivot en Europe si elle accepte de faire pour cela un minimum d'investissements intellectuels et politiques.

Malheureusement, le déblocage du dossier institutionnel est à la fois impératif et improbable. Les pays candidats eux-mêmes ne sont pas les mieux placés pour y contribuer. On peut seulement espérer qu'une prise de conscience interviendra dans l'UE à 15, en particulier dans les pays fondateurs, pour imposer une remise à plat du système de décision. Puisque le terme de “ *Fédération d'États nations*⁵ ” semble retenir l'attention, peut-on souhaiter qu'il trouve un contenu institutionnel à la hauteur des besoins ? Quand les gouvernements de la France et de l'Allemagne, au lieu de projeter sur l'Europe leurs modèles nationaux, auront mis au point un modèle commun et convaincu leurs partenaires, en premier lieu les autres pays fondateurs, on ne sera plus très loin de pouvoir relever le défi d'une Union condamnée à s'agrandir.

⁵ Jacques Delors.