



institut d'études européennes
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL • MCGILL
institute for european studies

L'élargissement de l'Union européenne et les relations extérieures : quel impact?

Alice Landau
Université de Genève

Allocution prononcée à l'occasion de la journée d'étude sur *Les défis du gouvernement européen/Challenges to European Governance* (octobre 2000)

All rights reserved
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author

© Alice Landau (2000)



L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES RELATIONS EXTÉRIEURES : QUEL IMPACT ?

© Alice Landau*

L'élargissement de l'Union Européenne (UE) est un fait sans précédent pour plusieurs raisons. Il présente à la fois des avantages et des inconvénients pour l'UE et a un impact sur ses relations extérieures. L'accession pose des défis à l'UE parce qu'elle signifie une réforme profonde de l'UE : de la Commission, des votes au Conseil et de la Présidence. L'élargissement n'est en rien comparable aux élargissements précédents de la Grande-Bretagne, de l'Irlande en 1973 ou celui de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède en 1995 qui ont seulement affecté la taille de la Communauté et non pas son essence. C'est aussi l'intégration de 10 pays en près de dix à quinze ans. Les élargissements précédents n'avaient jamais dépassé l'adjonction de deux ou trois pays. La première vague en compte six. L'élargissement est mouvant puisque la liste a été modifiée au gré des réformes économiques et politiques accomplies par les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

Je ne m'attacherai pas aux conséquences institutionnelles que cela pose pour l'UE qui doit entreprendre des réformes profondes avant de s'élargir. Les discussions vont bon train à Bruxelles et les réformes devraient être annoncées au prochain Sommet de Nice.

Je vous l'ai dit : cet élargissement est différent de tous les autres. Au point de vue expansion des intérêts de l'UE, les élargissements à la Grande-Bretagne en 1973, à l'Espagne et au Portugal en 1986 ont amené à l'UE une ouverture sur d'autres zones d'intérêt : sur les pays d'Afrique anglophone et sur le Pacifique pour la Grande-Bretagne et sur l'Amérique latine hispanophone et lusophone pour l'Espagne et le Portugal. La Communauté européenne (CE) en a énormément profité puisqu'un des domaines où la CE a pu obtenir un profil économique et international en dehors du seul champ de la politique commerciale est bien celui de la co-opération au développement et des relations extérieures. Les élargissements précédents ont été très positifs sur ces deux tableaux puisqu'ils ont abouti à la Convention de Lomé qui est très différente des conventions précédentes de Yaoundé I et II. Elle comporte un protocole sucre ce qui était important pour la Grande-Bretagne. Ces accords ont été changés maintenant en accord de Cotonou et en ce qui concerne l'Amérique latine et le Brésil, il faut souligner l'accord UE-MERCOSUR. De ce point de vue, l'élargissement aux PECO est différent. Il n'y a pas adjonction d'une autre zone. Les pays limitrophes ont tous vocation à adhérer. Institutionnellement, l'UE a gagné des élargissements : la politique de cohésion ou la politique environnementale en sont des exemples. Les compétences communautaires en sont sorties élargies et renforcées.

* Département de science politique, Université de Genève 40, Bd du Pont d'Arve CH-1211 Genève 4, Suisse (alice.landau@politic.unige.ch)



L'élargissement coûte cher à l'Europe. Pourquoi parler des aspects économiques lorsque le sujet concerne l'impact de l'élargissement sur les relations extérieures? L'accroissement du rôle de l'UE comme puissance Europe ne se fera qu'à long terme car, à court terme, l'élargissement coûte cher à l'UE. L'élargissement est bénéfique aux relations extérieures de l'UE mais seulement à terme. La facture est élevée, mais d'un autre côté, il est indispensable de le faire. L'élargissement pose des problèmes internes à l'UE car les pays qui adhèrent bouleversent l'échafaudage de la politique de cohésion construit par l'UE avec un équilibre précaire entre les pays membres. En effet, sur la base de la parité de pouvoir d'achat, les revenus *per capita* en Pologne et en Hongrie n'atteignent que la moitié du niveau des deux États les plus pauvres au sein de l'UE. Si la Pologne et la Hongrie étaient traitées de la même manière que la Grèce et le Portugal depuis 1999, les subventions *per capita* imposeraient à l'UE un fardeau financier d'environ 20 milliards d'EURO. L'agriculture absorberait la plus grosse partie de ces subventions. La réforme agricole sera très certainement difficile à réaliser. Il ne faut pas oublier que l'ordre du jour agricole est beaucoup plus large aujourd'hui, dans la perspective des négociations à l'OMC. L'agriculture couvre désormais la sécurité alimentaire, les normes sanitaires et phytosanitaires, les problèmes de consommation. Il y aura beaucoup d'opposition pour l'élargissement de la PAC – l'Italie, la France et les petits pays vont protester et se montrer réticents. Et les engagements communautaires dans les accords de Marrakech obligent l'UE à réduire les subventions. Du côté des PECO, les réformes agricoles seront difficiles dans un pays comme la Pologne où les réformes déjà réalisées sont insuffisantes. Les coûts de l'élargissement et de la convergence vont être difficiles à absorber politiquement.

Après l'accession des PECO, les États membres qui profitent maintenant des transferts de l'UE devront faire face à une réduction des montants alloués. L'élargissement vers les PECO s'accompagnera inévitablement d'une diversion des transferts de ceux qui en bénéficiaient au profit des nouveaux venus. L'élargissement n'est pas possible sans un démantèlement des subventions communautaires. Il est donc clair que l'élargissement, les réformes de l'UE et son approfondissement sont liés. Les pays du sud qui ont toujours été des partenaires durs de l'UE, combattant pour défendre leurs intérêts financiers ont, semble-t-il, accepté de voir 60% des ressources financières aller aux PECO et 40% pour eux. Mais les sondages sont parlants : 47 % des répondants sont persuadés qu'ils recevront moins d'aide de l'UE dans le cas de l'élargissement et 48%, que le budget doit être augmenté.

L'UE souhaite l'expansion de son territoire. Un des objectifs de l'UE a toujours été d'avoir plus de voix dans les affaires mondiales. L'élargissement est bénéfique pour que l'Europe se dote d'une personnalité propre. Avec l'élargissement, elle exporte une idéologie, des valeurs politiques et un modèle de démocratie pluraliste et d'économie de marché puisque cet élargissement a correspondu pour les PECO à des processus de transformations économiques et politiques fondamentales. Ils sont passés, en moins de dix ans, d'économies socialistes et de régimes sous protectorat à des régimes démocratiques et à des économies de marché. La transformation a été difficile puisqu'ils ont dû mener ces réformes de front avec des processus d'adhésion mais ils y sont arrivés et à cet égard, les questionnaires qui avaient été demandés par la Commission dans le cadre de la stratégie de pré-accession les ont aidés à savoir où ils en étaient. Les candidats, prêts à assumer la majorité du fardeau de l'ajustement, ont montré leur volonté de se plier à



toutes les exigences de l'UE (Copenhague). L'UE est fondamentalement différente maintenant qu'elle l'a été lors des précédents élargissements ce qui a rendu la tâche des PECO particulièrement difficile. L'UE se renforce et, forte de son élargissement, elle acquiert effectivement plus de voix et prend valeur de modèle. Tout comme les USA qui ont fait de la démocratie le centre de leur politique étrangère en Amérique latine et centrale, en Asie et plus récemment en Afrique et dans d'autres pays, l'UE est forte de ce *credo* démocratique renforcé.

Un des grands domaines d'action de l'UE est dans le domaine des négociations économiques internationales. L'élargissement ne pose aucun problème de ce point de vue. Elle devient la première puissance commerciale du monde. L'élargissement signifie:

- un accroissement de population de 28%
- un accroissement territorial de 33%
- un accroissement du produit intérieur brut de 4%.

Certains des PECO ont déjà joué un rôle non négligeable dans les négociations commerciales multilatérales. C'est le cas de la Hongrie qui a été membre du groupe de Cairns dans les négociations de l'Uruguay Round tout comme la Pologne qui en est également un membre de longue date. La Bulgarie ou la Roumanie sont membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les PECO ont fait les ajustements nécessaires. Les services en Pologne ont été introduits. Donc l'élargissement ne devrait gêner en rien l'action de l'UE sur le plan de la diplomatie économique. Au contraire, puisqu'elle en sort renforcée et s'adjoint des pays qui ont déjà une expérience non négligeable des négociations économiques internationales.

Une des grandes inconnues de l'élargissement reste la réaction de la Russie. Celle-ci craint d'être isolée. Ce sentiment n'avait cessé de grandir avec la perspective d'un élargissement de l'OTAN aux pays d'Europe centrale et orientale. La Russie souffre d'une obsession de l'encerclement. Jusqu'à présent, ses réactions ont été assez modérées. Elle était certainement plus concernée par l'élargissement de l'OTAN et la participation des pays baltes dans le programme *Partnership for Peace* qu'elle ne l'est par l'élargissement de l'UE. La Russie ne s'est pas opposée au désir des États de Visegrad de rejoindre la CE. Ceci dit, la réalisation de l'élargissement devrait poser à la Russie des problèmes plus urgents surtout que l'Estonie doit faire partie de la première vague et les autres pays baltes, en principe, de la deuxième.

Cet élargissement pose des problèmes à certains pays membres et cela a des conséquences sur les relations extérieures. L'Allemagne est désireuse de se rapprocher des PECO mais elle veut aussi rester proche de la Russie et ne pas accroître son sentiment d'isolement. Celle-ci n'avait pas besoin économiquement de l'élargissement puisqu'elle est le premier partenaire commercial des PECO mais au niveau politique et symbolique, cet élargissement était nécessaire. Pour elle, le pas est symbolique car ses liens avec la région ont toujours été forts dans l'histoire. Il ne peut y avoir de problèmes entre l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne en ce qui concerne l'élargissement car tous les trois souhaitent cet élargissement même si leurs motivations sont différentes.



Conclusion

Le phénomène est complexe par l'ampleur des problèmes structurels, économiques, institutionnels et sociaux qui se posent. Mais c'est aussi un phénomène aux potentiels immenses pour l'UE. Sans nul doute, celle-ci surmontera les difficultés. Elle en sortira plus forte avec une voix plus forte sur la scène internationale tant politique qu'économique.

