

LA FRANCE ET L'ELARGISSEMENT À L'EST DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

FRANÇOISE DE LA SERRE (*)

De la chute du Mur de Berlin à l'adhésion de dix nouveaux membres, le 1^{er} mai 2004, la question de l'élargissement aura dominé l'agenda européen et bouleversé la problématique traditionnelle de l'intégration. Jusqu'alors les adhésions à la Communauté puis à l'Union avaient soumis le système à de fortes tensions mais sans que le modèle initial ait été radicalement modifié. Face au double défi du nombre et de l'hétérogénéité que représente l'actuel élargissement, l'Union devra cette fois changer de nature en même temps que de dimension, inventer de nouveaux modes de fonctionnement, remodeler ses politiques et trouver les moyens de ses ambitions. L'incapacité de la conférence intergouvernementale à s'accorder sur un projet de Constitution montre que cette métamorphose est loin d'être achevée.

La question de l'élargissement (1) et, plus globalement, le contexte de l'après-Guerre froide ont parallèlement affecté les fondamentaux de la politique européenne de la France. Confrontée à la perspective d'une Europe dont le centre de gravité se déplace vers l'Est au profit de l'Allemagne et qui ne sera plus, comme naguère, un « jardin à la française » (2), la France a du mal à trouver ses marques, à élaborer et à défendre un projet cohérent.

L'ACCEPTATION PROGRESSIVE D'UN ELARGISSEMENT INÉLUCTABLE

Sans jamais contester la légitimité historique et morale et la nécessité politique de la réunification de l'Europe, le gouvernement français a commencé par adopter, au début des années 1990, une politique dilatoire. Il a cherché à différer l'élargissement, affirmant que la Communauté ne pouvait

(*) Directrice de recherche au Centre d'études et de recherches internationales (CERI, Paris, France).

(1) Sur le processus global d'élargissement aux PECO, cf. Françoise de LA SERRE, « L'Union européenne et l'élargissement aux PECO », *L'Union européenne*, Les Notices, La Documentation française, Paris, 2004, pp. 64-73.

(2) Daniel VERNET, « Europe, la fin du jardin à la française », *Le Monde*, 15 décembre 2000.

s'élargir sans se diluer (3). Tout en étant très actifs dans la mise au point de l'aide à la transition (programme PHARE et création de la BERD) et en prônant une large politique d'association, il n'a pas accepté que les « accords européens » conclus dans ce cadre puissent conduire automatiquement à l'adhésion. De surcroît, le projet de « grande confédération » proposé par F. Mitterrand a été perçu comme une alternative à l'entrée dans la Communauté européenne : telle qu'elle était conçue par Paris, cette confédération aurait eu pour vocation de recomposer l'espace européen de l'après-Guerre froide en rassemblant tous les pays européens dans un cadre doté de structures politiques légères, de nature intergouvernementale, pour la mise en œuvre de projets concrets exigeant une approche multilatérale (4). Aux yeux des principaux intéressés, cette proposition présentait des inconvénients majeurs : celui d'être perçu comme une manœuvre différant leur adhésion à la Communauté ; celui d'exclure les États-Unis et le Canada de l'organisation alors que l'Union soviétique en aurait fait partie. Les propos tenus par le Président de la République François Mitterrand lors des premières assises de la Confédération européenne à Prague, en juin 1991, affirmant que « l'adhésion des PECO à la Communauté ne pourrait intervenir avant des dizaines et des dizaines d'années » (5), ont confirmé les inquiétudes des candidats à l'adhésion et semé pour longtemps le doute sur les intentions françaises.

C'est à partir de 1992, après la signature du Traité de Maastricht, que s'est éteinte la résistance française à l'élargissement. Réservé dans un premier temps aux pays candidats de l'AELE, l'assouplissement de la politique française s'est manifesté, à l'égard des PECO, lors du Conseil européen de Copenhague (juin 1993), avec la reconnaissance que les pays associés pourront adhérer à l'Union. Certes, cette acceptation est conditionnelle : elle exclut tout engagement sur un calendrier et met en avant la nécessité de définir des critères pour évaluer le degré de préparation politique et économique des candidats. Toutefois, 1993 marque, sinon un tournant, du moins une étape importante dans l'évolution de la position française. Celle-ci passe alors du registre défensif à une approche permettant de reprendre une certaine initiative.

Outre le soutien à la stratégie de pré-adhésion décidée par le Conseil européen d'Essen, en décembre 1994, deux initiatives témoignent de l'engagement en faveur d'un élargissement, que Paris entend toutefois situer dans une dimension globale, prenant notamment en compte les aspects de sécu-

(3) A l'issue du Conseil européen de Rome, le Président François Mitterrand met l'accent sur la nécessité de « préserver la Communauté qui n'est pas n'importe quoi, qui obéit à certaines règles, qui dépend de certains principes [...] Dans la mesure où beaucoup de problèmes sont encore en instance au sein des Douze, on voit bien qu'il est difficile de mêler à ces discussions des pays qui n'y sont pas préparés » : conférence de presse du 15 décembre 1990.

(4) Cf. l'entretien accordé par la ministre des Affaires européennes Elisabeth Guigou à *Politique internationale*, n° 51, printemps 1991.

(5) Interview à RFI le 12 juin 1991, *Le Monde*, 14 juin 1991.

rité. Exercice de diplomatie préventive, le Pacte de stabilité proposé par le Premier ministre, E. Balladur, en 1993, vise à prévenir les conflits dus aux problèmes de frontières et de minorités qui pourraient surgir entre les candidats, en les incitant à conclure, sur ces questions, des accords bilatéraux. Si aucun lien explicite entre Pacte de stabilité et adhésion à l'Union n'est formellement établi, l'initiative française – devenue « action commune » de la PESC – vise clairement à préparer l'adhésion des PECO en évitant notamment qu'ils importent leurs tensions dans l'Union élargie. L'autre initiative résulte d'une démarche commune franco-allemande (Plan Juppé-Kinkel) suggérant de proposer aux pays associés à l'Union un statut d'« associés-partenaires » à l'UEO. Entériné en mai 1994, ce statut permet une participation aux différents organes de l'UEO et à des opérations de gestion des crises (missions Petersberg), mais exclut toute possibilité de bloquer une décision adoptée par les membres de plein droit de l'organisation. Dans le même temps, cette acceptation, à terme, d'un élargissement vers l'Est, se double d'une préoccupation que le gouvernement n'aura de cesse de réaffirmer : le rééquilibrage de l'ouverture à l'Est par une politique méditerranéenne active qui conduira en 1995, sous présidence française, au lancement du processus de Barcelone et à l'accord d'union douanière avec la Turquie.

Avec le Conseil européen de Madrid de décembre 1995, une étape supplémentaire est franchie. D'une part, en raison de l'acceptation d'un calendrier prévoyant que les négociations d'adhésion pourront commencer avec les PECO – comme avec Chypre et Malte – six mois après la fin de la Conférence intergouvernementale. D'autre part, avec la demande faite à la Commission de préparer activement ses « avis » sur les candidatures déposées.

Sur ces deux points, les propositions adoptées par les chefs d'Etat et de gouvernement correspondent aux attentes françaises. La « photo de famille » qui résulte des décisions de Madrid et qui place tous les pays associés sur la même ligne de départ leur doit en effet beaucoup. A ce stade du processus, Paris a refusé de cautionner une approche introduisant une différenciation entre les candidats qui aurait favorisé, conformément aux vœux allemands, les pays du groupe de Visegrad et la Slovaquie. Le scénario privilégié, une fois connus les avis de la Commission, est celui d'une décision du Conseil ouvrant simultanément la négociation avec tous les candidats... même s'il est évident, pour le gouvernement français, que la négociation ne progressera pas au même rythme avec tous les intéressés et que le déroulement du processus aboutira à des trains successifs d'adhésion.

Cependant, comment limiter les risques de fracture entre candidats que provoquera un élargissement, dans un premier temps, sélectif et limité ? Pour qu'une exclusion plus ou moins longue de l'Union ne produise trop d'effets pervers, la France fait, en août 1996, la proposition d'une Conférence européenne « *qui rassemblerait les Quinze et tous les pays candidats. Elle ne constituerait pas un acte ou un cadre de négociation mais elle offrirait un*

forum de concertation et de dialogue politique où pourraient être traités tous les sujets d'intérêt commun » (6).

Dans cette évolution par petites touches des positions françaises en matière d'élargissement, une inflexion majeure intervient, lors du voyage de Jacques Chirac en Pologne, en septembre 1996, où il déclare devant la Diète : « *construire l'Europe c'est aussi réussir l'élargissement de l'Union européenne. Ce n'est plus une perspective vague ou lointaine. Dans un peu plus d'un an les négociations d'adhésion devraient s'engager. Je souhaite que dès l'an 2000 la Pologne ait rejoint notre Union* » (7). Des déclarations analogues sont faites dans d'autres pays candidats en 1996 et 1997, mais cette conversion à un agenda jusqu'alors défendu par l'Allemagne doit sans doute plus à l'émulation entre les deux capitales qu'à l'annonce réfléchie d'un possible échéancier.

Le soutien affiché s'accompagne en effet dans le discours français de l'exigence d'un élargissement « maîtrisé ». Cette exigence est-elle servie par les propositions que fait la Commission dans sa communication « Agenda 2000 » (8) ? La France, comme une majorité de ses partenaires, semble, lors du Conseil européen de décembre 1997, s'en accommoder. Y compris pour le choix des candidats et au prix d'une entorse aux principes précédemment défendus, puisque Paris accepte que les négociations d'adhésion qui s'ouvriront en mars 1998 ne concernent que cinq des dix candidats (9). Pour justifier ce ralliement, la France indique qu'elle a œuvré avec succès pour que tous les postulants participent à un processus « *global, inclusif et évolutif* » qui ne fige pas les situations et permette à chacun de bénéficier du partenariat de pré-adhésion. En outre, elle fait valoir que les risques de fracture qu'elle avait dénoncés sont atténués par la reprise de sa proposition de Conférence rassemblant tous les pays candidats, qu'ils soient ou non engagés dans la négociation, avec pour objectif de stimuler la coopération politique (10).

La position française s'explique par un mélange de considérations politiques et pragmatiques. D'une part, le souci de ne pas affaiblir davantage une relation franco-allemande mise à mal par les divergences étalées lors de la CIG. D'autre part, les propositions de la Commission ne paraissent pas, à ce stade, opposées aux intérêts français, puisqu'elles prévoient, jusqu'en 2006, une extension limitée des politiques les plus budgétivores et s'inscrivent dans la limite du sacro-saint plafond des ressources propres (1,27 % du PNB).

(6) Jacques CHIRAC, Conférence des Ambassadeurs, 26 août 1996.

(7) Jacques CHIRAC, Varsovie, 12 septembre 1996.

(8) « Agenda 2000, Pour une Union plus forte et plus large », *Bulletin de l'Union européenne*, supplément 5/97.

(9) Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie. La Slovaquie est disqualifiée pour non-satisfaction des critères politiques, les autres sont jugés insuffisamment préparés à l'adhésion.

(10) La Turquie est reconnue « éligible » à l'adhésion à l'Union européenne, mais ne bénéficie pas du statut de candidat ni du partenariat de pré-adhésion.

Une fois ouvertes les négociations, en mars 1998, et entamée la phase de « *screening* » (examen analytique de l'acquis communautaire), la France ne paraît guère pressée ni d'en accélérer le rythme ni de décréter à l'avance combien de temps elles vont durer. Au moment où débute la délicate négociation entre les Quinze sur l'Agenda 2000, resurgit en effet le préalable de la réforme des institutions, jugé plus que jamais incontournable avant tout élargissement. Cette exigence s'est déplacée de la phase d'ouverture à la phase de conclusion des négociations, mais demeure entière (*cf. infra*).

L'impatience des candidats et de certains Etats membres, mais surtout la crise du Kosovo ont provoqué l'accélération de l'élargissement. Le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) a décidé d'ouvrir les négociations à l'ensemble des candidats (11). Il a en effet repris à son compte l'accent mis par la Commission sur la dimension stratégique de l'élargissement et considéré que l'instrument de stabilisation le plus crédible pour la région concernée était la promesse d'une adhésion à l'Union. La France s'est ralliée à cette montée en puissance des critères politiques conduisant à un « *élargissement de l'élargissement* » au bénéfice de pays qu'elle soutient traditionnellement : la Roumanie et la Bulgarie. Non sans redouter un engrenage qui conduirait à une interprétation trop indulgente du degré de préparation des candidats et à l'abandon de tout traitement « différencié ». Ces craintes ont été confirmées par l'approche du « Big Bang » perceptible dès 2001. L'Allemagne jugeant impossible que la Pologne, en dépit d'un degré insuffisant de préparation, ne fasse pas partie de la première vague d'adhésion, la France a jugé impossible de se dissocier des positions allemandes (12). Le choix concernant la Pologne a déterminé l'ampleur de l'élargissement et la décision prise, fin 2002, au Conseil européen de Copenhague, d'ouvrir l'Union à 10 nouveaux Etats membres (tous les PECO associés, sauf la Roumanie et la Bulgarie programmées pour 2007, Chypre et Malte).

LE PRÉALABLE DE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE

Face à cette accélération de l'élargissement, le *leitmotiv* de la politique française, tous gouvernements confondus, demeure l'exigence d'une réforme des institutions. Cette incontournable nécessité résulte, pour Paris, de l'impossibilité de reproduire pour ce nouvel élargissement les schémas antérieurs, en procédant à une adaptation arithmétique des institutions. Cette démarche créerait des difficultés évidentes : une Commission trop nombreuse et pas assez collégiale pour remplir les missions que lui confie le

(11) La Turquie est reconnue comme candidate, l'ouverture des négociations étant subordonnée à l'observance des critères politiques de Copenhague.

(12) A. LEPARMENTIER, « Qui osera dire non à l'élargissement de l'Europe ? », *Le Monde*, 28 novembre 2001.

Traité; un Conseil des ministres mis dans l'incapacité de décider s'il n'est pas procédé à une extension du vote à la majorité qualifiée; une perturbation des équilibres entre « grands et petits » Etats au sein du Conseil si la pondération des voix n'est pas revue.

Si, au fil des années, le diagnostic ne change pas, la stratégie française n'est en revanche guère empreinte de continuité. Dans un premier temps – la CIG précédant le Traité d'Amsterdam –, la France s'est fixé deux objectifs prioritaires : une Commission restreinte, impliquant éventuellement la renonciation volontaire de la France à un commissaire; une re-pondération des voix s'échelonnant de 3 à 25 (contre 2 à 10) et prenant en compte les trois paramètres que sont la démographie, le PIB et la contribution budgétaire. Pour cause de divergences avec une Allemagne préférant une double majorité (Etats, population) et de fronde des petits pays redoutant de perdre à la fois un commissaire et leur influence au Conseil, la France n'obtient pas satisfaction. Cet échec explique le soutien donné (avec l'Italie) à la proposition de la Belgique d'ajouter au nouveau Traité une déclaration sur la nécessité d'une nouvelle CIG pour réformer les institutions avant tout élargissement. Elle se retrouvera, à l'instigation de Valéry Giscard d'Estaing, dans l'ajout d'un article à la loi de ratification du Traité d'Amsterdam exprimant la volonté française d'une réforme substantielle des institutions avant la conclusion des premières négociations d'adhésion (13).

Dans un contexte de cohabitation avec un Premier ministre, Lionel Jospin, qui n'est guère jugé euro-enthousiaste et alors que la France exerce, à partir de juillet 2000, la présidence de l'Union, Jacques Chirac, lors de la CIG précédant le Traité de Nice, change de priorité : l'essentiel devient alors le maintien au Conseil de la parité des voix avec l'Allemagne. Le Traité consacre cette victoire symbolique, mais le décrochage s'opère ailleurs. Avec l'obtention par l'Allemagne de 99 parlementaires européens, alors que les trois autres « Grands » voient leur représentation passer de 87 à 72 députés... au moment où le Parlement européen voit ses pouvoirs augmenter de façon significative. Egalement avec les nouvelles modalités de décision au Conseil. Pour être adoptée, une décision devra recueillir la majorité des Etats membres et une majorité qualifiée en voix, assortie d'une clause de vérification démographique (représentation d'au moins 62 % de la population) qui joue en faveur de l'Allemagne.

La seconde bataille perdue concerne la taille de la Commission : entre les deux options possibles – moins de Commissaires que d'Etats membres ou un Commissaire par Etat membre –, c'est la seconde qui prévaudra jusqu'à ce que l'Union compte 27 pays. Le Conseil européen fixera alors, à l'unanimité, le nombre de commissaires, qui devra être inférieur à celui des Etats membres, et les modalités d'une rotation équitable. Pour l'avenir immédiat,

(13) Loi 99229 du 23 mars 1999, *Journal officiel de la République française*, 25 mars 1999.

la France est confrontée au plus mauvais des deux mondes : la perte d'un commissaire et une commission où la position des petits Etats membres est considérablement renforcée, ce qui posera à terme le problème de sa légitimité aux yeux des opinions publiques (14).

Le Traité de Nice, s'il lève l'hypothèque que les Quinze s'étaient imposée à eux-mêmes, en faisant de la réforme institutionnelle le préalable incontournable à l'élargissement, ne satisfait donc pas les ambitions initiales de la France. Il remet en effet en cause les équilibres politiques et institutionnels instaurés par le Traité de Rome qu'elle affirmait vouloir préserver en les aménageant et marque pour certains observateurs la fin de l'Europe communautaire (15).

Le principal mérite du Traité de Nice aura sans doute été d'avoir organisé le post-Nice en prévoyant – dans une « Déclaration sur l'avenir de l'Union » – de ré-ouvrir le chantier institutionnel pour aboutir, en 2004, à une nouvelle révision : un exercice de rattrapage, en quelque sorte, confié à la Convention chargée d'élaborer un projet de Constitution.

L'accord donné par la France à ce projet, lors de la CIG de 2003, exprime un retour à l'objectif affiché initialement : la préservation des équilibres politique et institutionnel compromis par l'arrivée en nombre de petits pays dans l'Union. Il explique le soutien donné aux propositions sur la Commission (13 membres + le Président et le vice-Président et un système de rotation) et sur l'instauration d'une double majorité prenant en compte le facteur démographique. Sur fond de renouveau de la relation franco-allemande, la France accepte ce qu'elle avait refusé à Nice : la rupture de la parité avec l'Allemagne. Le poids de la France au Conseil passera en effet de 9 à 13 %, alors que celui de l'Allemagne passera de 9 à 18 %. Sans garantie de voir atténuée la position dominante de l'Allemagne au Parlement européen, puisque la répartition « dégressivement proportionnelle » des 736 députés sera décidée, en 2009, par le Conseil européen, à l'unanimité. La France obtient en revanche que le projet de Constitution confirme la permanence d'une logique intergouvernementale à laquelle elle tient et que traduisent l'élection d'un président permanent du Conseil européen par ledit Conseil, le statut du ministre des Affaires étrangères et l'ensemble des dispositions sur la PESC et la PESD (16).

En l'absence d'accord à la CIG et dans la mesure où, au mieux, les dispositions du projet de traité n'entreront en vigueur qu'en 2009, l'objectif français d'un élargissement « maîtrisé » par une réforme institutionnelle consé-

(14) Françoise de LA SERRE, « Le Traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ? », *Politique étrangère*, n° 2, 2001, pp. 259-275.

(15) Jean-Louis BOURLANGES, « La fin de l'Europe communautaire : critique du Traité de Nice », *Commentaire*, automne 2001, pp. 589-601.

(16) Etienne de PONCINS, *Vers une Constitution européenne*, texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne, Paris, 10/18, 2003.

quente est loin d'être atteint : l'élargissement, au 1^{er} mai 2004, interviendra sous le régime du Traité de Nice...

Dans cette approche de l'élargissement, la France a également exprimé, dès 1995, conjointement avec l'Allemagne, son appui au concept de « coopération renforcée » censé relever un défi majeur : organiser la différence au sein d'une Union de plus en plus nombreuse et hétérogène, sans casser la dynamique de l'intégration (17). Le Traité d'Amsterdam, avec un titre sur la « Coopération plus étroite », a légitimé les aspirations de certains États membres à aller plus vite et plus loin dans la voie de l'intégration à l'intérieur du cadre de l'Union, mais en créant pour le déclenchement des coopérations renforcées un dispositif complexe, verrouillé par le possible veto d'un État membre et excluant la PESC de son champ d'application. La France a plaidé, lors de la préparation du Traité de Nice, pour un assouplissement du dispositif dans un contexte marqué par l'omniprésence du débat sur la différenciation et l'éventualité d'un « groupe pionnier » ou d'« une avant-garde » (18). Elle n'a obtenu que très partiellement gain de cause avec les assouplissements apportés par le Traité de Nice au titre VII du Traité d'Amsterdam (19).

Aussi a-t-elle plaidé pour que le projet de Constitution facilite le recours aux coopérations renforcées, obtenant satisfaction dans la mesure où leur champ d'application couvre désormais l'ensemble de l'action européenne. En revanche, la Convention s'est montrée moins ambitieuse que Paris ne l'aurait souhaité, qu'il s'agisse du nombre minimal d'États membres pour le déclenchement d'une coopération renforcée (la France voulait le maintenir à huit dans une Europe à 25) ou de l'introduction de conditions de participation (critères). L'effort français a tout particulièrement porté sur la création de diverses formes de coopération renforcée, obéissant à des règles spécifiques, dans le domaine de la défense, domaine qui en avait été exclu par le Traité de Nice. Le texte prévoit ainsi dans son article 1-40 un éventail de coopérations à quelques-uns : « structurée », fondée sur un critère de capacités, « plus étroite », rassemblant les États membres prêts à souscrire à une clause d'assistance mutuelle.

Dans le contexte d'un élargissement qui, en politique étrangère, accroît considérablement l'hétérogénéité des intérêts, traditions, aspirations et capacités au sein de l'Union européenne, l'introduction dans la PESC et la PESD d'une certaine flexibilité s'imposait *a priori*. Au vu des divisions survenues entre Européens à propos de l'intervention américaine en Iraq et du

(17) Françoise de LA SERRE/HELEN WALLACE, *La Coopération renforcée, une fausse bonne idée?*, Fondation Notre Europe, Paris, 1997.

(18) Discours de J. Fischer à l'Université Humboldt de Berlin, le 12 mai 2000. Discours du Président Jacques Chirac devant le Bundestag le 27 juin 2000, publié par *Le Monde*, 28 juin 2000; Commissariat Général au Plan, *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces. Rapport du groupe présidé par Jean-Louis Quermonne*, La Documentation française, Paris, 1999, pp. 75-85.

(19) Françoise de LA SERRE, « La Coopération renforcée », in Paul MAGNETTE (dir.), *La Constitution européenne*. Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2002 (2^e éd.), pp. 167-178.

tropisme atlantique, des nouveaux membres, ces dispositions ont pris pour la France un intérêt particulier. Elles figurent aussi parmi les points très chaudement débattus et revus à la baisse à la CIG (en l'état actuel des textes).

A l'origine, la flexibilité pouvait se décliner selon deux schémas : celui d'une pluralité de coopérations ponctuelles à participation variable; celui d'un groupe d'Etats membres participant aux mêmes coopérations renforcées et constituant, *de facto*, une sorte d'avant-garde. Comme parade à l'échec de la CIG, Paris a évoqué à nouveau ce thème de l'avant-garde ou du groupe pionnier. Cependant, actuellement, ceux-ci sont introuvables : la Grande-Bretagne, sans laquelle une politique étrangère et de sécurité est impossible, ne fait partie ni de l'UEM, ni de l'espace Schengen. On s'oriente donc plutôt vers le premier schéma. Toutefois, suffira-t-il, comme le concevait initialement la France, à conjurer les forces centrifuges dont l'élargissement est porteur ?

ENTRE PRÉSERVATION DE LA PAC ET MAÎTRISE BUDGÉTAIRE : LA VOIE ÉTROITE

Dans la perspective d'un élargissement qui, en dépit des craintes de l'opinion publique française (20), n'annonce pas de bouleversements majeurs ni dans le domaine économique ni pour le marché du travail (21), la France a défendu, au cours de la négociation, une reprise exigeante, par les candidats, de l'acquis communautaire, sans dérogation ni « *opting out* ». Dans la dernière phase des discussions, elle a également demandé que la Commission assure un suivi des engagements pris effectivement par les candidats et appuyé l'insertion, dans le Traité d'adhésion, de trois clauses de sauvegarde : l'une de portée économique générale, les deux autres relatives à la sécurité alimentaire et à d'éventuels manquements, par un nouveau membre, à des normes judiciaires essentielles.

Pour les gouvernements français successifs, la négociation a été dominée par le problème de l'extension aux candidats des politiques qui sont tout à la fois les piliers de l'intégration et les politiques les plus budgétivores : la PAC et les politiques structurelles. La Commission, dans Agenda 2000, avait ouvert quelques pistes amorçant un débat qui s'est difficilement conclu lors du Conseil européen de Berlin (mars 1999). Pour les Quinze, il s'agissait en effet de résoudre la quadrature du cercle : adapter les politiques communes à un élargissement coûteux, en restant dans la rigueur financière sans péna-

(20) Alors que 52 % des citoyens de l'Union sont favorables à l'élargissement de l'Union européenne et que dans aucun pays la proportion des opposants ne dépasse 32 %, 49 % des Français sont hostiles à l'élargissement, 41 % y étant favorables : Eurobaromètre n° 58, mars 2003 (enquête octobre-novembre 2002).

(21) Mohammed Hedi BHIR/Mathilde MAUREL (Mathilde), *Impacts économiques et sociaux de l'élargissement pour l'Union européenne et la France*, Centre d'études prospectives et d'information internationale, Paris, 2002.

liser les Etats membres et en révisant à la baisse les contributions de certains d'entre eux.

Trois questions ont dominé les discussions : le niveau des ressources financières (stabilisation ou augmentation ?), la réforme de la PAC et des politiques structurelles (de quelle ampleur ? selon quel calendrier ?), les contributions au budget communautaire (avec notamment l'éventuelle généralisation d'un mécanisme d'écrêtement des soldes). Avec une constance qui ne s'est jamais démentie, la France a refusé de dissocier le dossier agricole du reste de la négociation, soumettant ainsi toute concession sur la PAC à un accord global sur la restructuration des finances de l'Union. Ce refus de Paris de faire de l'agriculture la variable d'ajustement du contentieux budgétaire explique les tensions et malentendus avec l'Allemagne, en particulier l'opposition aux propositions initiales de la présidence allemande qui ne portaient que sur le volet agricole. La France s'est trouvée soumise à une double pression : celle des pays prenant prétexte de l'élargissement pour obtenir une réforme en profondeur par une baisse importante des prix et du soutien ; celle de la Commission ajoutant à la poursuite de la réforme de 1992, la proposition d'un co-financement (à hauteur de 25 %) des aides directes, qui représentent la moitié du budget agricole. La contre-offensive française s'est structurée autour de trois points : une PAC stabilisée à un peu moins de 50 % du budget ; une poursuite de la baisse des prix plus mesurée que celle envisagée par la Commission ; un refus catégorique du co-financement. Très coûteux pour les finances françaises, celui-ci aurait été un premier pas vers une inacceptable « renationalisation » de la PAC.

Sur le problème des ressources disponibles pour la période 2000-2006, dans la perspective d'un élargissement limité à cinq candidats en 2003, la France s'est rangée sans état d'âme dans le camp des Etats favorables à une stabilisation des dépenses et hostiles au relèvement du plafond des ressources disponibles. Pour Paris, cette stabilisation devait contribuer à amadouer l'Allemagne et les pays présentant des soldes budgétaires importants. D'autant plus que la France abordait le problème des contributions au budget dans une position délicate : celle de modeste contributeur net à la caisse commune, du fait des « retours » importants dus à la PAC. Le gouvernement a donc refusé catégoriquement, au nom du principe de solidarité financière, la généralisation d'un mécanisme d'écrêtement des soldes dont il aurait largement fait les frais. Il a également plaidé pour une meilleure prise en compte de la capacité contributive des Etats et mis en cause la pérennité du « chèque » britannique.

Si l'on fait un bilan du « paquet » négocié à Berlin, il apparaît globalement favorable aux intérêts français en ce qui concerne l'agriculture (baisse de prix modérée, abandon des mécanismes de co-financement) et n'affecte que très peu sa position au regard des Fonds structurels. Toutefois, en échange des concessions obtenues, la France paie financièrement un lourd tribut à

l'accord de Berlin : en raison des nouveaux mécanismes régissant les ressources propres et de la consolidation de la compensation britannique, elle contribue à hauteur de plus de 30 % à la ristourne consentie au Royaume-Uni.

Fondés sur une hypothèse erronée – l'adhésion en 2002 de cinq candidats –, les calculs pour le financement de l'élargissement ont dû être corrigés pour tenir compte de la nouvelle donne : l'adhésion de dix pays en 2004.

La rendre possible sans sortir du cadre budgétaire établi à Berlin exigeait un ré-examen du dossier, mais fournissait aussi l'occasion de rouvrir la boîte de Pandore et de remettre en cause la PAC. Un lien a en effet été établi par l'Allemagne et les autres contributeurs nets au budget entre le problème de l'extension aux futurs membres des paiements directs aux agriculteurs et les propositions de réforme de la PAC avancées, en juillet 2002, par le commissaire à l'Agriculture F. Fischler (22). La discussion entre les Quinze des modalités de cette extension a donc servi de révélateur à un conflit plus global dont l'Allemagne et la France sont apparues comme les principaux protagonistes : l'Allemagne en insistant sur la nécessité de réduire les paiements directs à tous les agriculteurs de l'Union ; la France en refusant qu'on entame de façon anticipée, et contraire à l'accord de Berlin, une réforme de la PAC dont elle serait la principale victime (23).

Renouant avec la stratégie adoptée en 1999, le gouvernement français a refusé de voir le débat concentré sur la seule PAC et a mis l'accent sur l'impératif d'une maîtrise globale de la dépense impliquant d'aborder également la question des Fonds structurels et la compensation versée au Royaume-Uni. Le compromis négocié avec l'Allemagne, à l'ouverture du Conseil européen de Bruxelles (octobre 2002), a surpris tant les blocages paraissaient insurmontables. Paris et Berlin ont proposé, pour la période 2007-2013, un plafonnement des aides financières aux agriculteurs au niveau de 2006, ouvrant ainsi la voie à l'accord à Quinze sur l'enveloppe financière de l'élargissement et sur l'extension échelonnée – de 2006 à 2013 – des aides directes aux agriculteurs des nouveaux membres (24).

S'il n'obtient pas satisfaction sur le ré-examen des Fonds structurels et de la compensation britannique, Jacques Chirac engrange des bénéfices immédiats : la « sanctuarisation » de la PAC jusqu'en 2006 et, grâce au renouveau de la relation franco-allemande, une modification des données du futur débat sur les perspectives financières. A plus long terme, cependant, l'élargissement devrait mettre fin au privilège budgétaire français qui se traduit

(22) Proposition visant à découpler le montant des aides directes du niveau de la production au profit d'aides directes au revenu, calculées sur une période de référence et non indexées sur la production.

(23) En 2001, la France a été la première bénéficiaire de la PAC : 9,2 milliards d'euros sur un total de 41,5 milliards d'euros.

(24) Pour une évaluation française de l'accord de Bruxelles, cf. le rapport du Sénat au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées n° 94, 2003-2004, pp. 22-33 (rapporteur M. VINÇON).

actuellement par une faible contribution nette (environ 3 milliards d'euros) à la caisse commune. Il est en effet fortement menacé par le partage avec les nouveaux membres d'aides agricoles plafonnées et l'augmentation prévisible des versements français au titre de la compensation britannique (dans la mesure où les dépenses d'élargissement seront intégrées dans le calcul de la correction au bénéfice de Londres).

*
* *

Ces dix ans d'histoire de l'élargissement ont montré, à travers une succession de crises et de compromis, la fragilisation de la relation franco-allemande : la France et l'Allemagne n'ont en effet pas réussi à penser, ensemble, l'avenir de l'Europe élargie.

La France s'est ralliée à contre-cœur à un élargissement qui, sur le plan politique comme sur le plan économique, produisait une asymétrie au bénéfice de l'Allemagne et menaçait les acquis découlant pour elle de l'intégration. Cette posture défensive, arc-boutée sur l'impératif de la réforme institutionnelle, l'a empêchée de saisir l'intérêt que présentaient, de ce point de vue, les propositions Schauble-Lamers de 1994, lesquelles, à partir du concept de « noyau » d'intégration, invitaient Paris et Berlin à penser ensemble le futur. L'Allemagne a longtemps donné une priorité absolue à l'élargissement en éludant tout débat sur les difficultés qui en résulteraient et en pratiquant la méthode Coué.

Crispations sur la répartition du pouvoir au sein des institutions européennes et affrontement sur le dossier agro-budgétaire ont clairement manifesté cette dégradation de la relation franco-allemande, jusqu'à ce que le Conseil européen de Bruxelles relance une dynamique de coopération qui a été célébrée à l'occasion du 40^e anniversaire du Traité de l'Élysée et revitalisée par la proximité des positions sur l'Iraq. Toutefois, cette embellie, manifestée par des propositions communes lors de la Convention et dans le débat sur la défense européenne augure-t-elle, pour l'Europe élargie, d'un possible retour du moteur franco-allemand ?

Si l'entente entre Paris et Berlin apparaît comme la condition nécessaire d'un bon fonctionnement de l'Europe élargie, elle n'en est plus la condition suffisante. La force du couple franco-allemand dépendra de sa capacité à convaincre les partenaires, capacité qui exclut de leur imposer – comme ce fut le cas pour la Constitution ou le Pacte de stabilité – une lecture franco-allemande des règles du jeu. Comme le fait remarquer une étude récente « *le seul leadership incontestable est celui qui découle de la capacité à faire avancer des projets fédérateurs* ». Il se mérite (25).

(25) « France et Allemagne en Europe : le leadership se mérite » : *Europartenaires*, groupe de travail sur la France et l'Allemagne dans l'Union européenne de demain, Paris, juillet 2003.