

LA FRANCE ET L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE A L'EUROPE MÉDIANE, BALKANIQUE ET DU SUD-EST

PAR

BÉATRICE MAJZA (*)

« *Nous devons faire l'Europe non seulement dans l'intérêt des peuples libres, mais pour pouvoir y recueillir les peuples de l'Est qui, délivrés des sujétions qu'ils ont subies jusqu'à présent, nous demanderaient leur adhésion et notre appui moral.* » C'est ainsi que Robert Schuman fixait, au moment de sa création, les objectifs de la CECA, élaborée dans le climat de tensions qui fut celui de la Guerre froide (1). La chute du communisme en Europe centrale et orientale s'est essentiellement réalisée sous le signe du « retour en Europe ». Succombant au pouvoir d'attraction de l'Europe occidentale, les dirigeants des pays post-communistes, soucieux de rendre irréversible leur option en faveur de la démocratie pluraliste et de l'économie de marché, n'ont cessé de chercher à participer à l'aventure européenne la plus aboutie, à savoir la construction européenne.

L'Union européenne constitue la structure d'intégration et de coopération la plus importante et la plus performante du continent. Passée de six à quinze membres en moins de quarante ans, cette structure a largement prouvé sa disponibilité à l'ouverture, une disponibilité qui, affichée dès l'origine, dans le Traité de Rome et confirmée par les Traités d'Amsterdam et de Nice, fait que tout Etat peut demander à en devenir membre, à condition qu'il respecte les principes de liberté, de démocratie et d'Etat de droit, les droits de l'Homme, et les libertés fondamentales. L'Europe communautaire constitue un véritable pôle d'attraction, ce que la Guerre froide, loin d'avoir démenti, n'a fait que confirmer. Cette position lui permet d'exporter sa stabilité et ses principes directeurs. Et l'intégration à l'Union est définitivement reconnue par les Etats candidats comme servant de matrice à la sécurité, la stabilité et la prospérité.

(*) Maître de conférences en Droit public à la Faculté de droit de Caen.

(1) F. DE LA SERRE/C. LEQUESNE/J. RUPNIK, *L'UE : ouverture à l'Est?*, PUF, Paris, 1994, p. 111.

Répondant aux candidatures de dix Etats d'Europe centrale et orientale (2), de Malte, de Chypre (3) et surtout de la Turquie (4), les prochains élargissements, dont il est prévu que la mise en œuvre débutera en 2004, diffèrent assez des précédents, et ce, non seulement pour des raisons politiques, mais aussi pour des raisons économiques, géographiques et culturelles, non moins importantes. Le processus engagé par le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997, doit, pour réussir, relever le double défi que représentent le nombre élevé et le caractère hétérogène des candidats. Ces futurs élargissements sont surtout conditionnés par une nécessaire réforme des institutions : comment l'UE pourra-t-elle fonctionner lorsqu'elle comptera 27, voire 35 Etats membres ? Une interrogation à laquelle le Traité de Nice aura tenté d'apporter des éléments de réponse, sous l'impulsion de la présidence française de l'UE.

Car la France a joué un rôle spécial dans le destin de l'Europe. Alors que cet Etat ne dispose d'aucun monopole et ne constitue qu'une puissance moyenne, un mélange de cultures et de circonstances historiques lui ont fait jouer, depuis un demi-siècle et jusqu'à la période la plus récente, un rôle particulier d'impulsion. Ce rôle instinctif initial de la France a commencé concrètement entre les deux guerres, avec la proposition d'Aristide Briand d'une Union européenne organisant la paix et consacrant la solidarité entre Etats (5). Si cette proposition ne rencontra que fort peu de retentissements, la France ne s'en est pas moins déjà politiquement orientée fortement en faveur de l'Europe. A travers des équilibres politiques complètement divers, comme le changement de République entre la IV^e et la V^e République, aux antipodes l'une de l'autre, elle est parvenue, malgré les positions du général de Gaulle, le plus nationaliste des grands souverainistes, à jouer ce rôle d'aiguillon. Ce rôle a été réaffirmé avec la Déclaration du 9 mai 1950 de Robert Schuman et Jean Monnet, mais surtout grâce aux circonstances économiques et politiques particulières découlant de la fin de la Seconde Guerre mondiale, des circonstances qui ont conforté la France dans son statut de principale nation susceptible de jouer un rôle prédominant d'agent spécial des idées européennes.

Sans jamais se démentir, l'implication de la République française subira toutefois des infléchissements et quelques hésitations après la fin de la Guerre froide. Mais, le pays reste résolument tourné vers la poursuite de la

(2) La Hongrie a déposé sa candidature le 31 mars 1994, la Pologne le 5 avril 1994, la Roumanie le 22 juin 1995, la Slovaquie le 27 juin 1995, la Lettonie le 13 octobre 1995, l'Estonie le 24 novembre 1995, la Lituanie le 8 décembre 1995, la Bulgarie le 14 décembre 1995, la République tchèque le 17 janvier 1996 et la Slovénie le 10 juin 1996.

(3) Malte et Chypre ont déposé leur candidature le 3 juillet 1990.

(4) La Turquie a déposé sa candidature dès le 14 avril 1987.

(5) Le 1^{er} mai 1930, la délégation française développa devant la SDN un mémorandum sur « l'organisation d'un régime d'Union fédérale européen », élaboré sur la base de l'un des discours prononcé par le Président du Conseil français (7 septembre 1929) et enjoignant les vingt-sept Etats présents à réaliser la « grande Europe » fondée sur l'existence d'« une sorte de lien fédéral ».

construction de l'Europe, et ce, tout en développant des instruments originaux de stabilisation des futurs États membres, et en définissant une stratégie de construction de l'Europe à long terme.

L'APRÈS-GUERRE FROIDE : CONTINUITÉ OU RUPTURE
DANS LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE (1989-1995) ?

L'effondrement du bloc communiste, la dislocation de l'URSS et la réunification allemande ont signifié la fin d'un ordre sur lequel reposait la politique étrangère française. La France, qui, pendant plus de quatre décennies, avait fait de la disparition de l'ordre des blocs, son objectif déclaré, s'était en réalité insensiblement accoutumée au confort de ce ordre bipolaire. D'où, sans doute, les hésitations paradoxales de la diplomatie française face à la fin de « Yalta », une fin qui avait pourtant été l'un de ses principaux objectifs.

Il est à peine exagéré d'affirmer qu'après la chute du Mur de Berlin, les fortes réticences des dirigeants français dressèrent une barrière d'incompréhension entre la France et les nouvelles démocraties d'Europe centrale. Une telle attitude ne pouvant perdurer, la France a dû, sous l'influence des États d'Europe médiane et de ses partenaires européens, s'atteler à la difficile tâche de redéfinir sa vision de l'Europe, et s'engager dans l'immédiate après-Guerre froide en faveur de l'élaboration d'une nouvelle forme de solidarité occidentale, passant par l'intégration des États issus de la désintégration du bloc communiste et l'élaboration d'instruments de stabilisation.

La France et l'Europe après la chute du Mur de Berlin : hésitation entre approfondissement et élargissement

Le général de Gaulle avait le premier prédit, voulu et souhaité une Europe de « l'Atlantique à l'Oural » (6). La fin de la Guerre froide offrait une chance inespérée de réaliser cette « grande Europe », via la réunification de l'Allemagne et l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). François Mitterrand déclarait d'ailleurs, en septembre 1990, devant le Parlement tchécoslovaque : « Une ère nouvelle a commencé en 1989 pour notre continent : les peuples ont réalisé au Centre et à l'Est de l'Europe la plus grande révolution populaire que l'on eût connue depuis la Révolution française de 1789 » (7). Les bouleversements de 1989 ne laissaient donc pas la France indifférente.

Mais, les débats et les prises de position divergentes qui suivirent mirent en exergue les faiblesses et les hésitations de la politique française. Témoi-

(6) C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, t. 1, Plon, Paris, p. 47.

(7) J.-C. ROMER/T. SCHREIBER, « La France et l'Europe centrale », *Politique étrangère*, n° 4, hiver 1995-1996, p. 921.

gnant en cela d'une grande continuité par rapport à la politique extérieure de la France, et notamment vis-à-vis de celle exprimée par le général de Gaulle, François Mitterrand voulait éviter de voir le seul pôle de stabilité, établi à l'Ouest du Continent européen, emporté par le mouvement de désagrégation produit à l'Est par le réveil des nationalismes (8). Cette attitude s'expliquait en partie par le souci de ne pas laisser se dissoudre la Communauté en une vaste zone de libre-échange. Le Président de la République redoutait également les conséquences d'un nouvel élargissement, et ce à deux titres : d'une part, l'abandon des politiques communes, telles que les politiques structurelles ou la politique agricole commune, devenues trop coûteuses à gérer; d'autre part, il risquait de s'avérer fort difficile de donner une dimension plus politique à une organisation rassemblant des pays aux intérêts trop divergents.

C'est pourquoi, la diplomatie française, soutenue en cela par les Allemands, a finalement engagé ses partenaires à convoquer à Rome deux conférences intergouvernementales, au lieu d'une seule, chargées de préparer respectivement l'Union économique et monétaire et l'Union politique de l'Europe (9). C'est aussi dans cet esprit qu'il a été décidé de reporter toute négociation en vue de l'adhésion de nouveaux membres à la Communauté après le 1^{er} janvier 1993, afin de contraindre les candidats à accepter à la fois les acquis de la CEE, obtenus après la réalisation du grand marché intérieur, et l'Union européenne attendue du futur Traité de Maastricht. C'est ce choix proposé par la France et par l'Allemagne que l'on a alors appelé « la préférence pour l'approfondissement » (10), et par lequel la France a endossé un rôle de « gardien du temple » de la construction européenne.

Ce n'est d'ailleurs pas le moindre des paradoxes que de voir qu'au moment où « l'Europe européenne » voulue par de Gaulle se mettait en place, les dirigeants français ont été pris d'un profond malaise : malaise à l'égard de la réunification allemande, dont le poids économique et politique risquait de reléguer la France au second plan, d'autant que Bonn s'était engagée fermement en faveur de l'intégration communautaire des PECO (11); et sur-

(8) Tel est le sens de la déclaration qu'il prononça lors de la conférence de presse du 11 septembre 1991, lorsqu'il affirma : « *quelle Europe succédera à celle de Yalta? Heureusement la Communauté des Douze et la CSCSE sont là. Heureusement! Donnons-leur plus de pouvoir, plus de moyens... A ceux des Douze qui hésiteraient, je demande de réfléchir aux tensions qui naîtraient du retour aux luttes d'influence et, pourquoi ne pas le dire, au jeu des alliances. La Communauté n'y résisterait pas. Le choix de la France est fait* ». Texte cité par J.-L. QUERMONNE, *Le Système politique européen*, Montchrestien (coll. Clefs/Politique), Paris, 1993, p. 147.

(9) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Rome, 15 décembre 1990, *Documents d'actualité internationale*, n° 3, 1^{er} février 1991, pp. 51-56.

(10) « *Cette réunion de toute l'Europe, si nécessaire, ne doit pas être pour nos voisins de l'Est une illusion et pour l'Union européenne un affaiblissement. La France estime que cet élargissement doit être précédé d'une réforme institutionnelle qui préserve l'efficacité de l'Union européenne* », discours d'Edouard Balladur à la Conférence des ambassadeurs, à Paris, le 1^{er} septembre 1994, *Politique étrangère de la France*, septembre-octobre 1994, p. 5.

(11) Dès novembre 1989, le Chancelier Kohl déclarait : « *il s'agit maintenant pour la Communauté européenne de faire preuve d'imagination, de souplesse, et d'aller au-devant de ces Etats d'Europe centrale et d'Europe de l'Est qui ont engagé une transformation profonde au niveau de la politique, de l'économie et de la société* », *Le Monde*, 15 novembre 1989.

tout malaise à l'égard de ces derniers, que François Mitterrand souhaitait intégrer au sein d'une confédération européenne.

Présentée comme une structure d'accueil et d'encadrement, cette confédération, dont l'idée fut lancée le 31 décembre 1989, devait permettre d'éviter que les États qui venaient de se libérer de la tutelle communiste ne se retrouvent sans amarres entre l'Union soviétique et une Europe occidentale intégrée (12); ce projet de confédération était destiné à lutter, pêle-mêle, contre la tutelle américaine, la politisation de l'OTAN, la future prédominance allemande, la tentation supranationale ou transnationale de la CEE, la rancœur des anciens pays satellites, et l'isolement de la grande Russie (13). Jouant de l'effet de symétrie avec le projet gorbatchévien de Maison commune européenne (14), le chef d'État français proposa un grand espace flou et complexe, peu réaliste, qui avait l'avantage d'être proprement européen, mais présentant l'inconvénient d'inclure une Union soviétique au bord de l'implosion (15). Or, pour des États qui sortaient à peine de quarante années de dictature communiste, il était inconcevable de faire partie de la même structure qu'une puissance qui les avaient dominés aussi longtemps. Et si la France voulait inclure l'URSS, pourquoi exclure les États-Unis ?

En juin 1991, à l'ouverture des assises de la confédération à Prague, le Président Vaclav Havel fit comprendre à son homologue français que, sans la participation active des Américains, un système de sécurité ne serait ni souhaitable ni même réalisable (16). De plus, il devint évident que la participation à cette confédération n'était pas synonyme d'intégration à la CEE (17). Ce projet a donc été perçu comme un projet dilatoire face aux

(12) Cf. le projet de « Confédération européenne » de François Mitterrand, pp. 373-374, in C. ZORGBIE, *Histoire de la construction européenne*, PUF, Paris, 1993, 376 pp.

(13) T. GARCIN, *La France dans le nouveau désordre international*, Bruylant (coll. Axes-savoir) et LGDJ, Bruxelles-Paris, 1992, p. 28.

(14) Dès 1985, M. Gorbatchev, Secrétaire général du Parti communiste de l'URSS, avait développé l'idée d'une « maison commune européenne » destinée à surmonter les divisions Est-Ouest. Le terme de « maison commune » s'entendait comme d'« un système de relations entre les pays d'Europe, désireux de mettre solidement en place les éléments fondamentaux à long terme d'une sécurité durable et d'une coopération constructive dans les domaines économiques, politiques, humanitaires... » Ce projet devait prolonger et renforcer le processus d'Hel-sinki. Mais il n'a pas eu le succès escompté. Cf. G. VORONTSOV, « Du conflit Est-Ouest à la maison commune européenne : théorie et pratique », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 132, mai 1992, p. 300.

(15) Une seule condition avait été posée à l'Union soviétique : « que Gorbatchev suive une démarche qui puisse aboutir dans des conditions qui excluent la violence, des à-coups inutiles et dangereux ». Cf. G. AYACHE/P. LOROT, *La conquête de l'Est. Les atouts de la France dans le nouvel ordre mondial*, Calmann-Lévy (coll. Essai-société), Paris, 1991, pp. 39-40.

(16) Assises de la Confédération européenne, Conférence de presse conjointe du Président de la République et de Vaclav Havel, Président de la République fédérative tchèque et slovaque, Prague, 14 juin 1991, *Documents d'actualité internationale*, n° 16, 15 août 1991, pp. 306-308.

(17) François Mitterrand avait clairement affirmé, dès le début, que la Confédération devait permettre aux « États qui adhèrent à la démocratie mais qui ne pourront pas adhérer à la CEE [d'avoir] une perspective ». Cf. G. AYACHE/P. LOROT, *ibid.*, p. 36.

demandes d'adhésion à la CEE et à l'OTAN (18), ce que l'on peut trouver regretter. Si cette initiative avait été conçue exclusivement pour le centre-est européen – sans l'URSS alors en pleine désintégration – et confiée au Conseil de l'Europe, elle aurait pu permettre un rapprochement progressif des pays de l'Est avec la Communauté européenne (19). Au lieu de cela, Paris apparut, aux yeux des pays libérés du communisme, comme un adversaire à leur adhésion à l'Union européenne (20).

Compte tenu de la disparition du projet de confédération, celui-ci ayant été vidé de tout son sens, c'est le lancement de l'idée d'un Pacte de stabilité en Europe qui a permis à la France de reprendre l'initiative concernant le sort des Etats de l'Europe centrale et orientale.

La France, promoteur de la sécurité et de la stabilité en Europe

Lors de la présentation de son gouvernement devant l'Assemblée nationale, le 9 avril 1993, M. Balladur a exprimé le souhait que la diplomatie française joue un rôle d'impulsion dans le rétablissement de la paix et de la stabilité sur le Vieux Continent dans l'après-Guerre froide. Déplorant l'impuissance et l'immobilisme de la communauté internationale face notamment au conflit en ex-Yougoslavie, l'ancien Premier ministre appelait à la réunion « *d'une conférence internationale ayant pour objectif de stabiliser la situation en Europe et d'y instituer l'équilibre. Cette conférence pourrait être préparée dans le cadre de l'Union européenne, et ses conclusions ensuite soumises à la conférence pour la sécurité et la coopération en Europe* » (21).

L'idée sous-tendant cette initiative était d'éviter que dans une région où Etats et nations ne coïncident pas toujours, et où les frontières ont souvent été modifiées, ne se reproduisent les crises yougoslaves. Ce projet n'enthousiasma guère les dirigeants des Etats concernés : ceux-ci récusèrent d'une même voix le fait d'être soupçonnés d'éventuelles dérives balkaniques, et rappelèrent que la stabilité ne pouvait découler que d'une meilleure crois-

(18) Agacés par ce projet français, les Etats-Unis aidèrent, en 1992, la CSCE à s'élargir, en intégrant de plein droit les onze Républiques de la CEI, y compris les asiatiques et les musulmanes, reprenant l'idée de James Baker, développée en 1991 (et reprise par Boris Eltsine en 1992), d'une Europe de Vancouver à Vladivostok.

(19) La proposition de François Mitterrand pouvait s'interpréter de trois façons : d'abord comme la réunion, dans une même organisation, des pays de l'Ouest et des ex-démocraties populaires devenues démocraties tout court ; ensuite, comme un ensemble plus vaste incarnant la « *Maison commune* » de Mikhaïl Gorbatchev, qui s'étendrait de l'Irlande à Vladivostok ; ou encore, comme une organisation s'étendant aux Etats-Unis et au Canada. Cf. M. DUVERGER, « L'Europe : balkanisée, communautaire ou dominée ? », *Pouvoirs*, n° 57, 1991, pp. 139-140.

(20) J. RUPNIK, « Paris et l'autre Europe », *Politique internationale*, n° 67, printemps 1995, p. 21.

(21) « Déclaration de politique générale d'Edouard Balladur, Premier ministre, devant l'Assemblée nationale », Paris, 9 avril 1993, *Documents d'actualité internationale*, n° 11, 1^{er} juin 1993, pp. 220-221.

sance économique (22). En outre, de nombreux Etats, tels que la Pologne, avaient d'ores et déjà signé des accords de bon voisinage avec leurs voisins.

Le nouveau discours des dirigeants français sur l'élargissement et le caractère communautaire du projet contribuèrent néanmoins à faire aboutir celui-ci. La victoire de la droite aux élections législatives de mars 1993 amena en effet au pouvoir des responsables plus soucieux que le Président Mitterrand d'adresser un signal positif aux PECO. C'est d'ailleurs peu de temps après la formation du nouveau gouvernement français que le Conseil européen convint, en juin 1993, à Copenhague, que « *les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne* ».

La déclaration de Copenhague s'accompagnait toutefois d'une série de conditions drastiques, ce qui explique que la France ne se soit pas opposée à cet engagement communautaire : d'une part, le Traité de Maastricht (7 février 1992) – acte fondateur de l'Europe politique et monétaire – était en voie de ratification ; d'autre part, l'engagement en faveur de l'élargissement était soumis à toute une série de critères, rendant conditionnelle l'adhésion de nouveaux membres (23). La déclaration de Copenhague, que l'adoption d'une stratégie de préparation à l'adhésion des pays associés d'Europe centrale et orientale concrétisera l'année suivante (24), rendit plus crédible le discours français en faveur de la Conférence sur la stabilité. Cette dernière était présentée comme un élément essentiel à la préparation de l'élargissement, assurant, dans la pratique, l'application des principes retenus par les pays européens en ce qui concerne le respect des frontières et des droits des minorités.

Les dernières réticences levées, le processus du Pacte de stabilité fut lancé en mai 1994 sous la forme d'une action commune, au titre de la Politique

(22) Vaclav Klaus, Premier ministre tchèque, s'inquiétait : « *cette nouvelle structure ne servira-t-elle pas surtout à organiser d'autres sommets et réunions de chefs de gouvernement ? Nous ne pensons pas que c'est la façon la plus efficace d'assurer la sécurité de cette région ; je suis un peu angoissé quand l'Europe, préoccupée et menacée par le conflit bosniaque, veut créer une institution de sécurité dont l'objet est de réduire les conflits internes d'autres Etats* », *Le Monde*, 3 novembre 1993.

(23) Le Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993) précisait qu'un pays candidat devait avoir « *des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'Homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union [...] et souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire* ». Cf. *Bulletin des Communautés européennes*, juin 1993, point 1-13. Le Traité d'Amsterdam a renforcé cette conditionnalité en exigeant des Etats candidats qu'ils souscrivent au principe selon lequel « *L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres* » (article 6§ 1 TCE).

(24) C'est au Conseil européen d'Essen de décembre 1994, que sera arrêtée une stratégie globale de pré-adhésion, reposant sur un certain nombre d'éléments : les accords européens d'association ; les partenariats pour l'adhésion, qui fixent les priorités à court terme en vue d'atteindre les critères d'adhésion ; un soutien financier (le programme PHARE, dont le montant atteint 1,6 milliard d'Euros depuis 2000 et 3,2 milliards d'Euros en 2001) ; l'adoption de l'acquis communautaire. Cf. *Bulletin des Communautés européennes*, décembre 1994, point 1-13.

étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne (25). Cet exercice de diplomatie préventive dont l'objectif était d'inciter les États d'Europe centrale et orientale à signer entre eux des traités de coopération et de bon voisinage sera ainsi formellement intégré dans la stratégie d'élargissement de l'Union à l'Est, en tant que préalable obligé à respecter avant l'adhésion. Regroupant près d'une centaine de traités de bon voisinage, l'initiative du Pacte formellement adopté en mars 1995 semble avoir été utile à la stabilisation globale du continent (26), mais aura surtout permis à la France de s'impliquer plus largement en faveur de l'élargissement de l'UE.

LA FRANCE, ACTEUR ENGAGÉ DANS L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE À L'EST ET AU SUD (1995-2001)

Après 1995 et le changement de Président de la République, un soutien plus explicite est marqué par la France en faveur de l'élargissement. Cette attitude peut être initialement perçue comme une réaction au soutien politique de l'Allemagne en faveur de l'Europe centrale et orientale, ainsi qu'à sa forte présence politique dans la région (27). Mais il s'agit plus vraisemblablement d'une réorientation de la politique étrangère française en faveur de l'élargissement de l'UE (28).

L'année 2000 devait s'achever avec la présidence française de l'Union européenne, qui s'accompagnait d'enjeux fondamentaux puisqu'il s'agissait de conduire des engagements institutionnels et de régler les problèmes laissés en suspens par le Traité d'Amsterdam, jugé peu satisfaisant concernant l'élargissement de l'UE (29). Sur ces différents points, la France a maintenu des positions relativement constantes, avec une continuité,

(25) Décision 93/728/PESC du Conseil du 20 décembre 1993, relative à l'action commune adoptée par le Conseil sur la base de l'article J3 du Traité sur l'Union européenne concernant la Conférence de lancement du Pacte de stabilité, *JOCE*, n° L339, 31 décembre 1993.

(26) Le 19 mars 1995, un Traité de bon voisinage et de coopération amicale, considéré comme la plus belle réussite du Pacte, sera signé entre la Hongrie et la Slovaquie. Un traité identique sera signé, sur la lancée du Pacte, entre la Hongrie et la Roumanie en décembre 1996.

(27) Helmut Kohl s'est prononcé, dès juillet 1995, en faveur de l'adhésion de la Pologne à l'UE en l'an 2000. Cf. *The Economist*, 15 juillet 1995.

(28) Cf. Discours de Jacques Chirac, Président de la République, sur les relations franco-polonaises, sur l'élargissement de l'Union européenne à la Pologne et sur l'Europe économique et sociale, Varsovie, le 12 septembre 1996; discours de Jacques Chirac, Président de la République sur les relations franco-hongroises, et sur le calendrier de l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN à la Hongrie, Budapest, le 16 janvier 1997...

(29) La France et l'Italie s'étaient ralliées à une initiative de la Belgique visant à annexer une déclaration au Traité d'Amsterdam, indiquant que les premières négociations d'adhésion ne pourraient être conclues tant que la réforme des institutions, éludée à Amsterdam, n'aura pas vu le jour. Ces réformes devraient porter sur la composition de la Commission et la repondération des voix lors des votes au Conseil, mais aussi sur l'extension du champ des décisions pouvant être adoptées à la majorité qualifiée (les « trois reliquats d'Amsterdam »). Sur la question, cf. L. BURGOGUE/L. LARSEN, « La CIG 2000 ou la Conférence de la dernière chance », *Europe*, novembre 2000, pp. 3-6. Sur la position de la France, cf. la Conférence de presse sur la construction européenne, donnée par le Président Jacques Chirac, à Paris le 16 avril 1998, *Documents d'actualité internationale*, n° 11, 1^{er} juin 1998, p. 394; ainsi que l'entretien du ministre délégué des Affaires européennes, M. Pierre Moscovici, avec le quotidien *Les Echos*, *Politique étrangère de la France*, mai-juin 1998, pp. 413-414.

notamment dans son insistance sur le fait que les réformes institutionnelles, accompagnées d'un cadre financier précis, devaient intervenir avant qu'un nouvel élargissement de l'Europe ne devienne effectif.

La France et l'Europe entre l'élargissement et la réforme institutionnelle

Après 1995, la politique étrangère française en matière d'élargissement sera particulièrement constante : elle n'aura cessé de veiller à ce que l'appréciation des candidatures se fasse sur la base des critères de Copenhague et qu'aucun Etat ne soit marginalisé (30). La Commission européenne, qui redoutait que l'élargissement ne soit conduit que sur la base de considérations politiques, partageait la volonté française de préciser les conditions techniques qui rendaient possible la poursuite de l'intégration européenne. De même, elle était acquise à l'idée que maintenir un lien entre les pays admis dans une potentielle première vague et les autres au moyen d'une Conférence européenne, regroupant tous les États candidats à l'adhésion, pouvait atténuer l'inévitable différenciation entre les pays candidats d'Europe centrale et orientale (31).

Le dispositif approuvé par le Conseil européen de Luxembourg répond aux préoccupations françaises. Les négociations d'adhésion passant par la réunion de conférences intergouvernementales, ne sont ouvertes qu'avec six pays : Chypre (32), la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovénie (33). Le 12 mars 1998, est réunie, au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, la Conférence européenne, perçue comme la seule enceinte où les pays candidats peuvent débattre avec les États membres sur un pied d'égalité, de questions ayant une dimension transfrontalière (lutte contre le crime, l'environnement, la PESC) (34). Le 30 mars 1998, à Bruxelles, sont officiellement ouverts les pourparlers qui doivent conduire à l'élargissement de l'UE. Tout en s'engageant dans la voie de l'adhésion après cinq années de préparation, l'UE a donc choisi la technique de « l'inté-

(30) Les pays d'Europe centrale faisaient l'objet d'un soutien particulier de la part de l'Allemagne, contrairement à l'Europe orientale (Roumanie, Bulgarie et Slovaquie), soutenus, pour des raisons politiques, par la France.

(31) La question de l'adhésion des PECO à l'UE ne saurait être dissociée de celle à l'OTAN. Ces adhésions peuvent se faire soit en parallèle, soit de manière décalée. La République tchèque, la Pologne et la Hongrie ont choisi la sécurité offerte par l'OTAN avant la sécurité économique et politique offerte par l'UE, puisque ces Etats ont adhéré à l'OTAN dès 1999.

(32) L'adhésion de Chypre à l'UE est considérée comme étant susceptible de mettre un terme à la crise gréco-turque.

(33) Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Luxembourg, 12-13 décembre 1997, « Le processus d'adhésion et de négociation, § 27 », *Documents d'actualité internationale*, n° 3, 1^{er} février 1998, pp. 89-101.

(34) Commissariat Général au Plan, *L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe : des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest*, La Documentation française, Paris, 2000, p. 172.

gration différenciée », c'est-à-dire que chacun des pays suit son propre rythme, selon son degré de préparation (35).

Le Conseil européen d'Helsinki (10-11 décembre 1999), soucieux « *d'apporter une contribution positive à la sécurité et à la stabilité sur le continent européen* », décidera d'organiser des conférences intergouvernementales bilatérales en vue d'entamer des négociations avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie (36). Celles-ci ont commencé le 15 février 2000. Le rythme des négociations à douze est modulé selon les Etats, en fonction de leur capacité à reprendre l'acquis communautaire. Elles se déroulent dans le cadre de conférences d'adhésion bilatérales entre les Etats membres et chacun des candidats. Les pourparlers, après une phase de criblage et d'évaluation (*screening*) qui permet de faire le point sur la situation de chacun des candidats, portent sur 31 chapitres de difficultés très variées (libre circulation des marchandises, des capitaux, des personnes, la libre prestation des services, l'agriculture, la politique régionale), parmi lesquels certains sont déjà clos. Concernant les pays avec lesquels les négociations ont été entamées en 2000, la Commission a instauré le principe dit du « rattrapage », qui permet d'accélérer les négociations sur les divers chapitres.

Malgré leur retard, la Roumanie et la Bulgarie, grâce surtout à l'appui français, ont fait partie de cette deuxième vague de négociation. Il fallait éviter que ces Etats ne se trouvent dans le nouveau groupe de pays candidats qui se dessinait depuis l'intervention de l'OTAN dans la crise au Kosovo en mars 1999 et la mise en place d'un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est en juillet. Dans ce cadre, les Quinze se sont accordés sur la nécessité de promouvoir un « nouveau type de relations contractuelles » entre l'UE et les pays d'ex-Yougoslavie (Albanie, République fédérale de Yougoslavie, Croatie, Bosnie-Herzégovine et ARYM) en vue de leur adhésion. Les accords de stabilisation et d'associations signés à cet effet étant simplement destinés à les rapprocher, comme le souhaitait la France, et non à les inclure automatiquement dans l'UE, comme l'aurait voulu l'Allemagne (37).

(35) Cette différenciation s'expliquait par les divergences politiques et économiques existant entre les deux groupes d'Etats. Si tous (en dehors de la Turquie) satisfaisaient aux critères politiques, en revanche, en dehors de Malte et Chypre, aucun ne répondait aux critères économiques. Sur la question, cf. K. KECSMAR, « Elargissement : conséquences possibles de l'adoption de la proposition de la Commission », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 434, janvier 2000, pp. 14-18.

(36) Conclusions de la Présidence, Conseil européen d'Helsinki, 10-11 décembre 1999, § 10. La Turquie y a été officiellement reconnue comme Etat candidat. Depuis juin 1998, elle bénéficie d'un programme d'action en vue de préparer son adhésion et reposant sur l'approfondissement de l'union douanière (entrée en vigueur le 31-12-95) et son extension au secteur des services et à l'agriculture, ainsi que sur une coopération renforcée dans un certain nombre de domaines. Le Conseil européen d'Helsinki a décidé que la Turquie bénéficiera d'une stratégie de pré-adhésion comme les autres candidats.

(37) *Bulletin quotidien de l'Agence Europe*, 20 mai 1999, n° 7468, p. 4. Le 9 avril 2001, un accord de stabilisation et d'association a été signé avec l'ARYM, qui acquiert ainsi le statut de candidat potentiel à l'entrée au sein de l'UE.

L'ouverture de véritables négociations avec les PECO en vue de leur adhésion, à laquelle la France s'était initialement montrée réticente, a contribué à modifier la perception des positions françaises. Il est toutefois un point sur lequel la France se montre intransigeante : la réforme des institutions comme préalable indispensable à tout élargissement. Après avoir initialement perçu cela comme un prétexte pour retarder l'élargissement, les pays d'Europe centrale et orientale admettent désormais la nécessité de cette réforme et cherchent à être associés au processus. Dans cette optique, une septième Conférence intergouvernementale devait s'ouvrir le 14 février 2000, et se clore sous présidence française, lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, avec pour objectif final la réforme du système institutionnel communautaire.

A la recherche d'une stratégie à long terme : la présidence française de l'Union européenne

Le 1^{er} juillet 2000, lorsqu'elle prend la présidence de l'Union européenne à la suite du Portugal, la France a pour objectif prioritaire de mener à bien la conférence intergouvernementale (CIG) chargée de réformer les institutions européennes en vue du prochain élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale. Au cours des semaines précédentes, le ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, puis le Président de la République française avaient lancé le débat sur l'avenir de l'Union en envisageant de la doter d'une Constitution et, progressivement, de nouvelles institutions. Dans un discours prononcé devant le *Bundestag* le 27 juin, Jacques Chirac a notamment proposé la mise en place d'un « *groupe pionnier* » d'Etats membres de l'Union européenne, pour avancer vers une Constitution qui fixerait le cadre politique et géographique de l'Union (38). On peut voir dans cette proposition un signal du chef de l'Etat français aux Etats les plus hésitants sur la réforme des institutions : si le Conseil européen de Nice chargé de clôturer la CIG devait aboutir à un échec ou à des mesures insuffisantes, quelques pays, à commencer par la France et l'Allemagne, pourraient être tentés d'aller de l'avant en une sorte d'avant-garde.

Le 4 juillet, devant le Parlement européen, le Président de la République expose les grandes lignes du programme de la présidence française de l'Union européenne : « *pour ce semestre, nous avons défini quatre objectifs : d'abord préparer l'Union à son élargissement; ensuite mettre davantage l'Europe au service de la croissance, de l'emploi et du progrès social; rapprocher aussi l'Union des citoyens [...] enfin, affirmer la place de l'Union dans le monde* ». Le Président de la République souligne une nouvelle fois le fait que Paris n'acceptera pas un accord au rabais sur les institutions lors de la

(38) Sur le contenu de ce discours et les réactions qu'il a pu provoquer au sein de la classe politique française et allemande, cf. *Le Monde*, 29 juin 2000.

conférence intergouvernementale : « *la réussite de la réforme institutionnelle conditionne toutes les avancées ultérieures de l'Union. Sans succès de la CIG, il serait vain de songer aux étapes suivantes. Les autorités françaises sont conscientes de la responsabilité qui lui incombe à ce titre, et elles abordent cette présidence avec l'ambition de faire progresser ou aboutir tous les dossiers qui engagent l'avenir* » (39).

L'accent mis sur la réforme des institutions va occulter en grande partie les autres objectifs et les autres réalisations menés à bien par la France au cours de sa présidence : des avancées significatives interviennent pourtant en matière de fiscalité de l'épargne et de statut de la future société anonyme européenne; les lignes directrices d'un agenda social sont adoptées; une Charte des droits fondamentaux est rédigée puis proclamée; l'Union se dote d'organes politico-militaires permanents, nécessaires à la gestion de sa force de réaction rapide... Malgré tous ces progrès, il n'en demeure pas moins que le bilan de la présidence française est entaché par la crise politique qui intervient lors du Conseil européen de Nice, ce qui a abouti à une réforme que les plus optimistes ont qualifiée de « demi-succès », alors que d'aucuns n'ont pas manqué d'évoquer un « fiasco ». En fait, si avancées il y a bien eu en de nombreux domaines, y compris institutionnels, celles-ci ne peuvent pas masquer le défaut d'ambition communautaire dont est emprunt le nouveau traité adopté à Nice, malgré les efforts de la France (40).

Le compromis de Nice réglera le reliquat d'Amsterdam et aura eu pour mérite de lancer le débat sur la future architecture d'une Europe élargie à plus de vingt Etats (41). Son objectif n'était pas certes d'élaborer un nouveau pacte fondateur – à ce titre, une nouvelle CIG sera convoquée en 2004 –, mais on ne peut s'empêcher de penser que l'Europe a peut-être atteint certaines limites politiques qu'il s'agit de redéfinir. Aux observateurs qui ont incriminé une « perte de l'esprit européen » où le poids excessif des intérêts nationaux se serait fait sentir, il faut rappeler que les sujets à l'ordre du jour touchaient de près à la souveraineté des Etats, et que la négociation de Nice était sans doute la première à porter exclusivement sur le volet institutionnel. De surcroît, en raison de dissensions liées notamment à la fixation des droits de vote au Conseil, la France n'aura pu jouer son rôle traditionnel d'impulsion avec son partenaire européen habituel, l'Allemagne.

(39) Le discours intégral du Président de la République est disponible sur le site internet de l'Élysée : <http://www.elysee.fr>. Cf. également P. MOSCOVICI, « La présidence française », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 440, juillet-août 2000, pp. 433-435.

(40) Comme le souligne Laurent ZUCCHINI : « *Paris avait tout misé sur le résultat positif de la CIG chargée de réformer les institutions européennes et cette quête, devenue quasi obsessionnelle, a été poursuivie au prix de lourds sacrifices diplomatiques, en passant sous silence des enjeux essentiels quant à l'avenir et au futur fonctionnement de la grande Europe, et au risque de faire paraître comme secondaires les résultats obtenus avant et après Nice* », *Le Monde*, 29 décembre 2000.

(41) Sur la réforme des institutions opérées à Nice, cf. F. BERROD/M. PIETRI, « Nice ou la victoire des Etats membres », *Europe*, Ed. du Juris-Classeur, janvier 2001, pp. 3-6 et J. CLOOS, « Nice : une étape obligée », *Revue du Marché commun et de l'union européenne*, n° 444, janvier 2001, pp. 5-16.

Toutefois, les difficultés des négociations ont définitivement levé les soupçons qui pesaient sur la France de vouloir freiner l'élargissement en demandant le règlement préalable de la réforme institutionnelle. Cette deuxième tentative après l'échec d'Amsterdam était la dernière chance de réformer les institutions sans crise majeure de l'UE, et la présidence française a tout fait pour éviter un blocage de l'élargissement, en réformant le fonctionnement des institutions et en définissant une méthode pour intensifier le processus de négociation. La réforme institutionnelle de Nice a permis également, comme le souhaitait la France, de réserver une place à chaque pays candidat dans toutes les instances de décisions de l'UE et de visualiser pour la première fois leur entrée dans l'Union (42).

L'après-Nice ne peut être consacré qu'à une réflexion en profondeur sur une remise à plat de l'architecture institutionnelle de l'Union (43). Le Sommet de Göteborg des 15 et 16 juin 2001, aura eu pour seul mérite de faire de l'élargissement un processus irréversible, aucune date-butoir pour la fin des négociations n'ayant pu être déterminée. Le Conseil européen de Laeken en Belgique en décembre 2001 a permis l'adoption d'une déclaration relative à la poursuite du processus d'intégration devant aboutir à la proclamation d'une sorte de Constitution ou loi fondamentale européenne. De son côté, la France doit, quoi qu'il en soit, continuer de développer une vision pour l'Union européenne, en prévision des prochaines échéances, afin de mener à bien la mission de reconstruction de l'Europe en faveur de laquelle elle s'est fermement engagée (44).

CONCLUSION

La fin de la Guerre froide a rendu possible la réalisation de l'idéal visionnaire d'une poignée d'hommes qui ont voulu, au-delà de la réconciliation entre l'Allemagne et la France, établir une communauté de destin entre les nations d'Europe. La France, avec ses hésitations et ses projets originaux, a été, et continue d'être l'un des artisans de cette aventure collective. La réalisation d'une Union européenne plus intégrée permet à la France, d'une part, de développer et de tester, avec l'appui de ses partenaires, des projets

(42) Jean-Bernard RAIMOND, « Le bilan de la présidence française », *Rapport d'information de l'Assemblée nationale*, n° 2905, 31 janvier 2001, 118 p.

(43) A la demande de l'Allemagne, une « Déclaration sur l'avenir de l'Union » a été annexée au Traité de Nice et prévoit la réunion d'une CIG d'ici 2004, devant traiter de quatre thèmes en vue d'une nouvelle révision des traités : une délimitation des compétences entre l'UE et les Etats membres ; le statut de la Charte des droits fondamentaux ; la simplification des traités ; le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne. Cf. Jean-Bernard RAIMOND, « Le nouvel élan du processus d'élargissement après Nice », *Rapport d'information de l'Assemblée nationale*, n° 3013, 31 mai 2001, 127 p.

(44) Conformément aux engagements pris par les Quinze au sommet de Nice, les autorités françaises ont annoncé le 11 avril 2001, un dispositif devant permettre aux Français de débattre de la manière dont ils envisagent le développement du projet européen après l'élargissement Cf. *Le Monde*, 13 avril 2001 et l'intervention de Pierre Moscovici, lors des Assises sur l'avenir de l'Europe à l'Assemblée nationale (séance d'ouverture du 7 novembre 2001) sur le site <http://www.france.diplomatie.fr>.

diplomatiques dynamiques et, d'autre part, de participer à ce grand projet commun qui est d'étendre la zone de stabilité que constitue l'UE, à l'Est et au Sud du Continent.

La poursuite de la construction européenne, parallèlement à l'élargissement de l'UE et à la création d'un pilier de défense européen, sont conformes à ses ambitions internationales. Ces objectifs, d'inspiration gaulienne, ont été actualisés et adaptés aux réalités géopolitiques de l'après-Guerre froide, avec un risque cependant : la construction européenne à laquelle la France participe activement pourrait devenir une fin en soi et la menacer en tant qu'acteur international. De même, l'accroissement du nombre d'Etats membres et donc le processus d'élargissement risquent d'entraîner, à terme, une diminution du poids relatif de la France au sein de la construction européenne. Les caractéristiques d'ouverture et d'imprévisibilité du processus de décision communautaire peuvent autant accentuer cette tendance qu'offrir un moyen de l'éviter. Si la France veille à susciter des coalitions de soutien autour de ses projets, elle pourra continuer à peser sur les décisions de l'Union.

Car au-delà des ambitions nationales se dessine le projet d'une Europe politique. Cette Europe politique ne peut se contenter du Traité de Nice car il faudra bien, à terme, définir une constitution européenne avec un Parlement européen qui remplisse réellement sa fonction législative, avec un exécutif européen qui soit réellement responsable devant lui et avec, pourquoi pas, un président européen désigné par les citoyens. A défaut, l'aventure européenne risque d'être inachevée, voire de se diluer dans une zone de libre-échange euro-atlantique dominée par les Etats-Unis.