

Français et Allemands face à l'Europe élargie. Peur de l'infinitude et nécessité de surmonter les angoisses

Christian Lequesne

▶ **To cite this version:**

Christian Lequesne. Français et Allemands face à l'Europe élargie. Peur de l'infinitude et nécessité de surmonter les angoisses. L'EUROPE PROCHAINE - Regards franco-allemands sur l'avenir de l'Union européenne, L'Harmattan, pp.133-143, 2008, 9782296053960. hal-00972832

HAL Id: hal-00972832

https://sciencespo.hal.science/hal-00972832

Submitted on 21 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FRANÇAIS ET ALLEMANDS FACE A L'EUROPE ELARGIE.

PEUR DE L'INFINITUDE ET NECESSITE DE SURMONTER LES ANGOISSES[1]

Christian Lequesne[*]

S'il est, en 2006, un trait commun aux sociétés et aux élites politiques allemandes et françaises face à l'Union européenne (UE), c'est bien leur pessimisme face à l'élargissement passé et à venir. A la veille de l'élargissement aux pays d'Europe centrale en 2004, les sondages montraient que les Allemands et les Français comptaient parmi les opinions publiques les plus réservées quant au passage de quinze à vingt-cinq Etats membres. Qui l'eût pensé en particulier de l'Allemagne quinze ans plus tôt, lorsque le gouvernement chrétien-démocrate d'Helmut Kohl invitait à un élargissement rapide de l'Union à l'Est, tandis que François Mitterrand freinait des quatre fers pour ne pas renforcer la « zone d'influence » de l'Allemagne ? En France, la campagne référendaire sur la Constitution européenne a vu resurgir les peurs de l'élargissement de 2004 à travers la figure du « plombier polonais », ce réparateur de fuites – oriental et néolibéral – qui serait venu encourager le dumping social en travaillant forcément au noir et en-dessous des prix réglementaires ![2] Mais c'est l'ouverture de négociations d'adhésion avec la Turquie qui a cristallisé certainement le plus de clivages et de controverses dans les deux pays. En France, cette question a été un facteur de tension

[1] Une partie de la réflexion relative à la France dans ce chapitre a été reprise dans l'article «La France et l'élargissement de l'Union : de la difficulté à penser le changement d'échelle » , parue dans la revue *Questions Internationales* de mars 2007, Paris, La Documentation Française.

[*]Chercheur au CNRS / CERI de Paris et professeur Sciences-Po-LSE à l'Institut européen de la London School of Economics and Political Science.

[2] Cf. Christian Lequesne, Les élites politiques françaises face à l'élargissement de l'Europe, *in* Olivier Costa, Paul Magnette (dir.), *Une Europe des élites ?,* Bruxelles, Presses de l'ULB (à paraître).

majeure entre Jacques Chirac (plutôt pour) et une bonne partie de sa majorité (plutôt contre), au point que le président de la République a du réviser la Constitution, en février 2005, afin que tout nouvel élargissement – après celui à la Croatie – soit désormais garanti par l'approbation du peuple français. Autant dire que, comme pour la Constitution européenne, les risques de blocage de l'Union par le peuple français ne sont pas négligeables à l'avenir. De son côté, la chancelière Angela Merkel se déclare favorable à un « partenariat privilégié » mais guère plus avec la Turquie, et répète qu'il faut une pause dans l'élargissement en prenant soin de préciser (tout comme en France Nicolas Sarkozy, « leader » de la droite parlementaire) que cet arrêt ne doit pas concerner les pays des Balkans occidentaux qui ont vocation à adhérer[3]. La Serbie et la Macédoine pourront donc, du point de vue de d'A. Merkel et de N. Sarkozy, adhérer un jour à l'Union, si toutefois elles passent le test du peuple français après des négociations qui seront forcément longues et compliquées, ce dont on doute parfois à Belgrade ou à Skopje.

Lorsque l'on sait ce que l'Allemagne et la France ont retiré et retirent en termes d'investissements et de commerce de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, lorsque l'on compare leur démographie déclinante aux ressources qu'offre la Turquie, on ne peut qu'être frappé par les positions des deux pays sur le processus d'élargissement. D'où viennent ces craintes dont l'une des caractéristiques est d'unir dans les deux pays à la fois une partie des élites traditionnellement pro-Européennes et celles qui ont toujours exprimé un refus souverainiste de l'Europe – il est vrai plus nombreuses en France qu'en Allemagne ? N'y a-t-il pas une contradiction à vouloir exercer encore un leadership au sein de l'Union tout en affichant sa peur permanente du changement d'échelle de l'Europe?

1989 : rupture du paradigme de la construction européenne

[3] Cf. les déclarations d'Angela Merkel au International Bertelsmann Forum le 22 septembre 2006 ; cf. aussi le discours de Nicolas Sarkozy à la Bibliothèque Solvay de Bruxelles le 8 septembre 2006.

Le temps de la guerre froide, avec ses repères stables, paraît certainement lointain à une majorité des jeunes Allemands et des jeunes Français. Cependant, il continue de façonner l'imaginaire des élites des deux pays dans leur représentation de la construction européenne, comme l'illustre par exemple l'essai de Sylvie Goulard *Le Grand Turc et la République de Venise*[4]. Ce livre n'est pas seulement un argumentaire contre l'adhésion de la Turquie ; il est surtout une illustration de la difficulté à penser, en 2006, la construction européenne en s'extrayant du modèle ouest-européen d'avant 1989. Dans ce monde d'avant 1989, de l'Allemagne divisée et de la « guerre froide », la construction européenne disposait d'un message qui donnait du sens à son avancée dans les deux pays : être la voie de dépassement des passions et des conflits nationaux hérités de la seconde guerre mondiale. L'Europe était alors assimilée complètement à l'expérience de l'Europe de l'Ouest et ne s'intéressait que peu à l'Est qui fut longtemps absent de la géographie mentale de ceux qui faisaient et analysaient la construction européenne dans les deux pays. Certes, la situation était un peu différente en Allemagne en raison, bien entendu, de la division du pays. La prise en compte de l'Est y a toujours été plus importante qu'en France. Mais l'*Ostpolitik* était en Allemagne une spécialité en soi, assez séparée de la réflexion sur l'intégration européenne, tout simplement parce que la division des deux mondes paraissait acquise pour longtemps. De quoi parlait-on entre Français et Allemands engagés dans la construction européenne au milieu des années 1980, que ce soit au Conseil européen ou dans un colloque universitaire ? De l'impulsion que devaient donner les deux pays à la réforme institutionnelle, des difficultés qu'avait la Grande-Bretagne à accepter ce qui était encore sous H. Kohl et F. Mitterrand un réel leadership franco-allemand, du lien transatlantique sur lequel on n'était pas toujours d'accord, des problèmes que posait l'élargissement aux pays méditerranéens. Mais rien ou peu sur l'Est. Il a fallu attendre la deuxième partie des années 1980, avec l'émergence des dissidences en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie, soutenues à l'Ouest par les mouvements antitotalitaires, pour que l'intégration européenne

[4] Sylvie Goulard, *Le Grand Turc et la République de Venise*, Paris, Fayard, 2004.

prenne en compte sérieusement « l'Autre Europe ». Dans leur message sur ce qu'ils appelaient le retour de leurs nations à l'Europe, les dissidents de l'Est – encore barbus et vêtus de jeans – parlaient aussi d'une Europe qui n'était pas celle des projets fonctionnels mais plutôt de la culture, des valeurs, de l'identité. Alors que Français et Allemands commençaient à mettre au point le projet de la monnaie unique en restant fidèles à la méthode fonctionnaliste de Jean Monnet et de Walter Hallstein, les nouveaux gouvernants des pays démocratiques de l'Est parlaient ainsi de revenir dans le camp de la culture et des valeurs pour rompre définitivement avec l'aliénation du communisme. Il parut vite assez clair qu'il ne pourrait pas y avoir d'alternative à l'adhésion pleine et entière à l'UE des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Tout est alors allé très vite.

1989 représente une rupture fondamentale du paradigme de la construction européenne et, de ce point de vue, Antonela Capelle Pogacean a raison d'écrire que *« toutes les sociétés contemporaines d'Europe, à l'Ouest comme à l'Est, sont post-communistes* »[5]. Dans des pays comme l'Allemagne et la France, habitués à penser la construction européenne à partir de l'Europe de l'Ouest, 1989 a été un choc pour tous ceux qui avaient contribué depuis les années 1950 à faire en sorte que l'Europe devienne une union sans cesse plus étroite. En 2006, cette déstabilisation n'est pas achevée. Ce qui est d'emblée évident pour la France s'applique étonnement aussi à l'Allemagne réunifiée. Si H. Kohl, le rhénan, a été le maître d'œuvre de la réunification, la plupart de ceux qui l'ont inspiré et conseillé dans l'ancienne « République de Bonn » avaient été socialisés dans une conception très *« West Deutsch »* de la construction européenne et certainement aussi de l'autre Allemagne, comme l'ont révélé plus tard les difficultés de compréhension de l'ex-République démocratique allemande (RDA). C'est un paradoxe, mais le succès exemplaire de la France et de l'Allemagne pour fonder la construction ouest-européenne pendant la « guerre froide » est ce qui impose aujourd'hui aux deux pays la principale limite pour accepter le changement d'échelle de

[5] Antonela Capelle Pogacean, Rêves d'Europe et incertitudes européennes, perspectives hongroises et roumaines, *in* Nicolas Weil (dir.), *Existe-t-il une Europe philosophique ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 157.

l'Europe. Finalement, cette « guerre froide » avec ses frontières bornées (certes par des barbelés), sa complémentarité entre la puissance économique de l'Allemagne et la bombe atomique de la France, avait un côté rassurant pour les Allemands et les Français. Mais en 2006, ce monde a disparu. Il a laissé la place à une Europe beaucoup moins prévisible, où les différences de développement territorial, de modèles économiques et politiques, se sont creusées, où les frontières claires n'existent plus. Paradoxalement encore, l'aspiration de plupart des peuples européens à la liberté constitue, pour l'Allemagne (restée très *« West Deutsch »* malgré sa chancelière originaire de l'ex-RDA) et pour la France, une limite essentielle dans l'acceptation que la construction européenne puisse être aussi légitime qu'avant 1989. Cela explique pour une large part les angoisses face à l'élargissement.

Diagnostic des angoisses

Les angoisses face à l'élargissement de l'UE que l'on observe en France et en Allemagne sont alimentées par des facteurs de nature différente.

Le premier consiste à percevoir l'élargissement comme un élément de plus portant atteinte aux acquis des deux Etats Providence. De l'ancien chancelier Gerhard Schröder à A. Merkel, et de J. Chirac à l'ancien premier ministre Lionel Jospin, les données économiques et démographiques n'ont guère laissé choix aux gouvernants des deux pays que d'inscrire à l'agenda des réformes, comme celles du système des retraites ou encore des soins de santé. Les sociétés des deux pays résistent à ces réformes qu'elles considèrent comme des régressions de leur protection sociale. Elles sont aussi tentées d'opérer un lien entre ces réformes (parfois d'ailleurs à peine amorcées) et des causes externes diffuses, au premier rang desquels figure l'élargissement perçu comme une mini-globalisation[6]. Les sociétés

[6] Cf. Charles Grant, *Europe's blurred boundaries. Rethinking enlargement and neighbourhood policy,* Londres, Centre for European Reform, 2006.

allemande et française sont également tentées d'établir un rapport entre l'élargissement et le chômage de masse qui sévit dans les deux pays. En Allemagne, la représentation d'un lien direct entre, d'une part, le chômage et la fin de l'Etat providence et, d'autre part, l'élargissement, est renforcé par le fait que l'ex-RDA est beaucoup plus sévèrement touchée par le manque d'emplois que la partie occidentale du pays, en partie parce que les investisseurs ont préféré depuis quinze ans s'installer en Pologne et en République tchèque où les coûts du travail étaient meilleur marché. En France (mais aussi en Allemagne), le lien entre menace de l'Etat providence et élargissement renvoie plutôt au débat sur les délocalisations d'entreprises et à celui sur l'immigration. En France, les délocalisations sont devenues depuis le début des années 2000 un thème sensible, en particulier lorsqu'elles affectent des micro – territoires qui ne figurent pas parmi les plus privilégiés du pays. Contenue objectivement par des mesures transitoires durement négociées et par une démographie déclinante, l'arrivée des Polonais et des Roumains ne constitue bien entendu pas un grand risque pour les marchés du travail français et allemand. Elle n'en fait pas moins peur, comme l'a illustré, en France, le fantasme du plombier polonais construit pendant la campagne référendaire sur la Constitution européenne. En Allemagne, le fait de posséder des frontières avec les nouveaux Etats membres confronte en outre certaines professions à de réels phénomènes de concurrence – comme les dentistes ou les blanchisseries industrielles berlinoises – en raison des coûts du travail inférieurs quelques kilomètres plus loin. Ceci est vrai aussi de l'Autriche. Dans les petites villes de Moravie et de Bohême du Sud, il est intéressant d'observer la manière dont les dentistes ou les coiffeurs tchèques font aujourd'hui de la publicité en allemand pour attirer le client frontalier. Anthony Giddens, dans son dernier ouvrage sur l'Europe, fustige l'incapacité de la France et de l'Allemagne à réformer leur Etat Providence. Certainement a-t-il raison de dire que, dans une économie tournée de plus en plus vers les services, l'une des solutions au chômage est la flexibilisation du marché du travail sur le modèle de ce qu'ont fait Tony Blair et le New

Labour en Grande-Bretagne. Mais il a tort d'ignorer les frustrations politiques engendrées par les concurrences entre coûts du travail dans l'Europe élargie[7].

De leur côté, les grandes entreprises françaises et allemandes ont largement profité depuis quinze ans de l'élargissement de l'Union à l'Est. Dans les nouveaux Etats membres d'Europe centrale, l'Allemagne occupe souvent le premier rang des investisseurs étrangers et la France se situe parmi les premières. En Pologne, la France a même devancé l'Allemagne à partir de 2001 grâce aux contrats de ses entreprises portant sur des grands travaux d'infrastructure. Mais cette bonne santé des grandes entreprises, les sociétés allemande et française n'en ont finalement pas grand-chose à faire. Elles se sentent d'abord concernées par les effets que vont avoir sur leur statut individuel les lois Hartz ou le Contrat Premier Embauche, et ne peuvent s'empêcher de penser que ces réformes ont un lien avec des pressions venues de l'extérieur, dont l'élargissement. Le point important est que les gouvernants des deux pays n'ont jamais vraiment construit un discours cherchant à désamorcer les amalgames un peu trop rapidement établis entre réformes de l'Etat Providence et élargissement. C'est un peu comme si l'élargissement était parfois utile pour faire passer la pilule de ces réformes. Cette situation a ouvert des boulevards aux politiciens dont le fond de commerce repose sur l'équation que tout changement à « l'intérieur » vient toujours de mauvais génies situés à « l'extérieur ». C'est le cas, en France, de du premier ministre Philippe De Villiers (l'inventeur du « plombier polonais »)[8], mais aussi d'une partie de la gauche dite antilibérale (qui a toujours été nationaliste et méfiante à l'égard de l'étranger). C'est le cas en Allemagne d'Edmund Stoiber, le ministre-président de Bavière, qui lui aussi a toujours aimé s'attirer la sympathie des électeurs en prônant la résistance du « beau » modèle allemand (et bavarois) aux forces « externes » hostiles.

[7] Anthony Giddens, *Europe in the Global Age*, Londres, Polity Press, 2006.
[8] Cf. Stéphane Marchand, *L'affaire du plombier polonais,* Paris, Fayard, 2006.

Le deuxième facteur d'angoisse des Français et des Allemands face à l'élargissement a trait à l'infinitude des frontières. La « guerre froide » avait cet avantage de régler la question des limites de l'UE. Depuis 1989, elle a été entièrement ré-ouverte sans que les critères de Copenhague soient toujours une réponse suffisante à toutes aux interrogations réelles des citoyens. En effet, les critères de l'économie de marché et de la démocratie ne résolvent pas les perceptions culturalistes qui rendent conflictuelle la candidature d'un pays comme la Turquie. Pour les sociétés allemande et française, le problème essentiel de l'adhésion de la Turquie est celui de l'altérité culturelle. Il renvoie directement aux débats controversés entre islam et citoyenneté dans les deux pays, à la possibilité ou non d'avoir un islam européen (débat qui traverse en ce moment d'autres pays, comme la Grande-Bretagne et les Pays-Bas). Si la théorie politique nous a appris, à partir de l'exemple de la formation des nations, que toute expression identitaire d'un « nous » au sein d'une communauté politique nécessitait de répondre à la question des limites entre un « dedans » et un « dehors », voici précisément ce que l'Europe actuelle est incapable de faire à l'aide de critères objectifs. Aussi comprend-on qu'en Allemagne comme en France (et plus généralement dans tous les anciens Etats membres), la fixation des frontières de l'Union soit devenue une sorte de sujet obsessionnel. Dans son discours de Bruxelles du 8 septembre 2006, N. Sarkozy a appelé ainsi à ce que l'on dise maintenant *« qui est européen et qui ne l'est pas »*. Dans son discours du 9 mai 2006 au Europa Forum 2006 de Berlin, A. Merkel a elle aussi demandé que l'UE définisse ses propres frontières. Ce dessein est certainement légitime, tout en étant insuffisant. En effet, fixer les frontières n'est pas le seul élément de constitution d'un *« we feeling »*. Toute communauté politique a besoin aussi d'un message – d'un *« narrative »* en anglais. L'historien britannique Timothy Garton Ash, dans son dernier ouvrage, avance la thèse que le *« narrative »* de la réconciliation est devenu trop étroit après la « guerre froide » et qu'il faudrait aujourd'hui en penser un autre qui pourrait être plutôt la liberté – *« freedom »*. Toute l'histoire récente de l'Europe est en effet celle de la quête de liberté de ses peuples, dont l'élargissement est une manifestation directe. Etonnement, les élites pro-européennes qui regrettent, en France et en Allemagne, que le message de la réconciliation n'ait plus la

même force auprès des jeunes qu'il y a vingt ans, n'ont pas cherché à construire un nouveau message autour de la liberté. Peut-être parce que la liberté est une valeur trop assimilée en Europe continentale à la philosophie libérale anglo-américaine et que l'on y préfère la solidarité. Un tel message aurait en tout cas le double avantage de positiver l'élargissement et de ne pas laisser au président américain George W. Bush le monopole du discours sur la liberté du monde[9].

La troisième angoisse est celle de la dilution de l'Union dans une zone de libre échange. Elle préoccupe surtout les Allemands et de Français qui ont été partisans du traité de Maastricht et de la Constitution européenne, et qui sont inquiets par le fait que certains « souverainistes » – en particulier parmi les conservateurs britanniques – n'ont effectivement pas hésité dès 1989 à prôner un élargissement rapide de l'Union en y voyant le meilleur moyen de compromettre toute évolution vers l'union politique. Certaines élites des pays d'Europe centrale, croyant d'une manière naïve aux vertus politiques d'un marché pur, comme Vaclav Klaus en République tchèque, ont parfois repris à leur compte ce credo. C'est parce qu'il n'entrevoit pas d'autre perspective pour l'Union que celle d'une zone de libre échange que le président de la République tchèque a ainsi déclaré en 2005, au grand quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, que les futurs élargissements pouvaient sans difficulté inclure le Kazakhstan[10]. Mais la chose importante est qu'aucun élargissement n'a démontré jusqu'à lors la thèse de la dilution, y compris celui aux pays d'Europe centrale et orientale le 1er mai 2004. Les voix qui s'élèvent régulièrement en France et en Allemagne pour dire que l'approfondissement n'a pas précédé l'élargissement disent juste. Le traité de Nice ne saurait en effet régler les réels problèmes de fonctionnement institutionnel de l'Union élargie, qu'il s'agisse du Conseil des ministres ou de la Commission. En même temps, elles commettent une erreur politique qui est de laisser croire aux citoyens que l'élargissement s'oppose à l'approfondissement, alors que les deux processus sont compatibles si l'on s'en

[9] Timothy Garton Ash, *Free World*, Londres, Allen Lane, 2004.
[10] Vaclav Klaus, Ich habe Angst um Europa, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.03.2005.

donne les moyens. Ce message pessimiste d'une grande partie des pro Européens traditionnels, en Allemagne et en France, affirmant que l'élargissement signifie le renoncement à toute union politique a eu un impact majeur sur la baisse de soutien des citoyens des deux pays envers l'Europe. Dans le cas de la France, il a fait le jeu du « non » lors de la campagne sur la Constitution européenne à propos du débat sur la Turquie[11]. Il faut observer à ce propos la position de Ségolène Royal. Dans ses « Sept propositions pour l'Europe », du 11 octobre 2006, loin d'être précises sur l'essentiel, la candidate socialiste française à l'élection présidentielle de 2007 n'en déclare pas moins que si l'on *« a souvent opposé l'approfondissement à l'élargissement »*, elle *« n'est pas de ceux qui regrettent que l'Europe soit aujourd'hui réunifiée »*.

Faux remèdes et vraies solutions

En France et en Allemagne, les réponses des politiciens au scepticisme exprimé par les citoyens à l'égard de l'élargissement consiste à appeler à une pause dans le processus, à souhaiter pour la Turquie le simple statut de « partenaire privilégié », ou encore à soutenir la politique de voisinage de l'Union qui confère à la périphérie « tout sauf les institutions » Ce sont les ingrédients d'un discours que l'on retrouve exprimé par A. Merkel, N. Sarkozy et bien des élus, fonctionnaires ou « militants » de l'Europe dans les deux pays.

A côté de la fixation des frontières, évoquée plus haut, l'autre grande réponse du moment aux angoisses de l'élargissement consiste à vouloir rendre opérationnel un critère qui figurait déjà dans les conclusions du Conseil européen de Copenhague, en juin 1993 : la capacité d'absorption. Il s'agit en fait d'une condition plus que d'un critère visant à affirmer que ce ne sont pas seulement les candidats qui doivent prouver leur entrée dans l'Union, mais aussi l'UE qui doit montrer sa capacité structurelle à pouvoir les accueillir. Ce critère, reconnu par le Conseil européen de juin 2006, fait appel au bon sens et c'est pourquoi il a été repris par

[11] Cf. Christian Lequesne, Sur les craintes françaises d'une Europe espace, *Esprit*, février 2006, pp. 28-35.

de nombreux responsables politiques comme Catherine Colonna, ministre déléguée aux Affaires européennes en France, ou Andreas Schockenhoff, le porte-parole pour la politique étrangère du groupe CDU-CSU au Bundestag[12]. Son application n'est pas sans soulever des problèmes, car s'il n'est déjà pas facile de juger de la reprise de l'acquis communautaire par un Etat candidat, il est encore plus difficile de définir des critères objectifs permettant d'affirmer que l'Union est prête ou n'est pas prête à s'élargir, en particulier pour ce qui est de ses opinions publiques. Le Parlement européen dans son rapport du 16 mars 2006, rédigé par le député allemand Elmar Brok du Parti populaire européen (PPE), a demandé à la Commission de présenter avant le 31 décembre 2006 un rapport exposant les principes sur lesquels se fonde la capacité d'absorption. Ce rapport spécial a été annexé à la Communication de la Commission de novembre 2006 sur la stratégie d'élargissement 2006-2007. Il ne donne que peu des explications à portée très générale sur la manière dont devrait être appliqué la capacité d'absorption[13].

Une autre réponse régulière aux angoisses consiste à appeler à plus de différenciation face aux élargissements. La géométrie variable, les cercles concentriques, ou le noyau dur ne sont pas des thèmes nouveaux si l'on en juge par les nombreuses propositions qu'ils ont suscité depuis quinze ans, en particulier en Allemagne et en France. La différenciation est un principe fonctionnel de l'Union depuis la création, en 1979, du Système monétaire européen (SME) ; elle a été renforcée avec les Accords de Schengen et le projet de la monnaie unique. Son fonctionnement s'organise parfois hors des traités (Schengen) et parfois à l'intérieur de ceux-ci (la monnaie unique). Une procédure particulière (les « coopérations renforcées ») a été incluse aux traités par la réforme d'Amsterdam et complétée par celle de Nice. Elle n'a jamais vraiment fait ses preuves. Appliquée à l'élargissement, la différenciation bute toujours sur le même problème: il n'existe pas d'alternative crédible à l'adhésion pour des Etats qui sont attirés par l'Union. On se souvient des discussions du début des années 1990, au cours desquelles le président F. Mitterrand avait proposé aux

[12] Cf. le discours de Catherine Colonna à la conférence des Ambassadeurs, 28.08.2006 ; Andreas Schockenhoff, Aufnahmefähigkeit der EU klären, *Süddeutsche Zeitung*, 20.02.2006.
[13] Document COM (2006) 649 final du 8 novembre 2006.

pays d'Europe centrale de faire partie d'une Confédération afin d'organiser leurs liens privilégiés avec la Communauté d'alors. La réponse du président de la République tchécoslovaque, Vaclav Havel, avait été claire, ils ne voulaient pas de relation privilégiée avec la Communauté, ils voulaient en faire partie, car ils sont Européens. C'est la même réaction à laquelle il faut s'attendre de la part de pays comme l'Ukraine ou la Moldavie, si on ne leur laisse comme solution d'avenir que les accords de voisinage. Ces pays se sentent européens et leur objectif est de ce fait d'adhérer à l'Union. C'est bien la raison pour laquelle la « politique de voisinage », qui vise à mettre sous un même chapeau l'Ukraine et la Jordanie n'a aucun sens opérationnel, sauf celui de contribuer à ne pas trancher sur des problèmes différents[14]. Pour la Turquie, la situation est la même. L'attente turque depuis le traité d'Ankara, signé en 1963, s'est construite autour de l'idée d'adhérer à l'Union. Toute solution alternative du type « partenariat privilégié » sera toujours considérée par la Turquie comme un *« second best »*. A moins qu'elle ne résulte du choix politique d'un Etat (comme la Grande-Bretagne pour la monnaie unique ou Schengen), la différenciation est toujours difficile à organiser, car elle porte atteinte à un principe fondamental de la construction européenne qui est l'égalité entre les Etats. Un seul exemple permet de l'illustrer : l'application de mesures dérogatoires à la libre circulation des travailleurs des nouveaux Etats membres dans les anciens Etats membres. Personne ne nie que des facteurs objectifs ont présidé à cette demande, à l'origine allemande et autrichienne. Mais on ne pourra jamais empêcher les Tchèques, les Polonais ou les Hongrois, et demain les Bulgares et les Roumains, de la considérer comme une discrimination au regard de l'égalité de leurs droits au sein de l'Union.

En fait, la véritable réponse à l'élargissement réside dans la capacité des anciens Etats membres à proposer des projets nouveaux pour redynamiser une Union fatiguée, tout en faisant accepter le ticket « élargissement-approfondissement » par les peuples. La relance

[14] Cf. Martin Koopmann, Christian Lequesne (dir.), *Partner oder Beittritskandidaten. Die Nachbarschafspolitik der EU auf den Prüfstand* , Baden Baden, Nomos, 2006.

de la Constitution européenne, après les « non » français et néerlandais, est importante de ce point de vue. La présidence allemande de l'Union, au premier semestre de 2007, est chargée de relancer le processus et les élections présidentielles du printemps 2007 devraient permettre au gouvernement français de prendre une position plus claire sur ce dossier. Il faudra bien entendu se mettre d'accord sur des options qui, pour l'instant, diffèrent. A. Merkel souhaite que l'on ne dénature pas le contenu du texte rejeté par les Français et les Néerlandais, et que l'on envisage donc de le retravailler sans trop le découper. N. Sarkozy, au contraire, est favorable à l'élaboration d'une « mini Constitution » proposant les réformes institutionnelles les plus urgentes et soumise à l'approbation des parlements nationaux. S. Royal souhaite attendre la présidence française de 2009 pour lancer une nouvelle convention chargée de rédiger une réforme institutionnelle. Quoi qu'il en soit, le désir commun des Français et des Allemands à initier une relance de la Constitution avortée est fondamental, car la faculté des anciens Etats membres à peser sur le débat européen dans les nouveaux Etats membres reste non négligeable. Lorsqu'au contraire les anciens disent non, comme cela a été le cas en France et aux Pays-Bas en 2005, ou ne font rien, il n'y a aucune incitation pour les nouveaux Etats membres à se mobiliser. Le refus et l'immobilisme sont alors vécus comme des « cadeaux» par les eurosceptiques des nouveaux Etats membres. Le « non » français et néerlandais à la Constitution européenne a été ainsi accueilli avec un grand bonheur par V. Klaus, le président tchèque eurosceptique. Peu importe que les électeurs français aient voté contre une Europe trop libérale alors que V. Klaus, la considère, à l'inverse, comme trop socialiste !

Ce n'est pas du tout l'élargissement qui a compromis l'approfondissement de l'Union. La vérité est que la capacité des anciens membres du « club » à vouloir aller plus loin dans le rapprochement de leurs politiques étrangères et de leurs politiques économiques est allée moins vite, depuis le traité de Maastricht, que la démocratisation de la périphérie de l'Union. C'est donc aux anciens de retrouver du souffle et de formuler des propositions ambitieuses qui soient des stimuli pour l'ensemble, en rappelant à la périphérie que l'ancrage de

pacification et de stabilisation offerte par l'adhésion s'accompagne toujours du projet de devenir une puissance politique. Mais une condition sine qua non à ce mouvement est que les élites traditionnellement pro-européennes, en Allemagne et en France, sortent de leur nostalgie de la petite Europe d'avant 1989 et développent un discours sur l'Europe élargie qui ne soit plus réactif mais positif. Quand l'ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors, déclare au quotidien *Le Monde*, en 2000, *« ne pas croire que cette Europe à 27, et demain à 30 ou 32 quand la paix sera revenue dans les Balkans, puisse avoir des objectifs aussi ambitieux que ceux fixés par le traité de Maastrich »*[15], il pense certainement sauver l'Union alors qu'il commet en fait une double erreur politique. La première est à l'égard des nouveaux Etats membres. Comment en effet, en pleines négociations visant à reprendre l'acquis communautaire, leur demander d'avoir confiance en l'Europe lorsque de tels propos sont exprimé par un homme politique d'un ancien Etat membre ? La deuxième erreur, plus grave, vise à conforter les opinions publiques des anciens Etats membres dans l'idée que l'élargissement ne saurait être maîtrisé et à les pousser dans les bras des souverainistes. Toute approche visant à dire « faisons l'approfondissement d'abord en gelant l'élargissement en attendant» ne peut profiter au final qu'aux souverainistes, car le processus de l'élargissement porté par la démocratisation des sociétés européennes et la géopolitique ne s'arrête pas par décret. Il faut donc en Allemagne et en France inventer un discours positif sur l'Union élargie. Pour cela, il faut compter sur le renouvellement des élites politiques mais aussi des experts trop tournés dans les deux pays vers la nostalgie d'une Europe qui ne peut plus être la même depuis … un soir de novembre 1989.

[15] Entretien avec Jacques Delors, *Le Monde*, 19 janvier 2000.