La France et l'élargissement de l'Union européenne : la difficulté à s'adapter à de nouveaux objectifs

Christian Lequesne

▶ **To cite this version:**

Christian Lequesne. La France et l'élargissement de l'Union européenne : la difficulté à s'adapter à de nouveaux objectifs. Questions internationales, 2007, 25, pp.84 - 86. hal-03461973

HAL Id: hal-03461973
https://sciencespo.hal.science/hal-03461973

Submitted on 1 Dec 2021

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.

LA FRANCE ET L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

LA DIFFICULTE DE S'ADAPTER A DE NOUVEAUX OBJECTIFS

Christian Lequesne *

Chaque élargissement de l'Union européenne est source à polémique en France. L'entrée de l'Espagne et du Portugal avait déjà donné lieu à des débats houleux, mais il s'agissait de craintes qui s'exprimaient sur des intérêts particuliers comme l'agriculture ou la pêche. Les élargissements aux pays d'Europe centrale et orientale et à la Turquie suscitent des interrogations beaucoup plus complexes. Elles transcendent les clivages droite-gauche et celui qui oppose traditionnellement pro-Européens et eurosceptiques.

En janvier 2006, un sondage [1] commandé par la Commission européenne révélait que 58 % des électeurs français qui votent habituellement au centre, 58 % de ceux qui votent à droite et 43 % de ceux qui votent à gauche se déclaraient défavorables à l'élargissement, intervenu deux ans auparavant, aux huit pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Chypre et Malte (1er mai 2004). Il s'agit, pour un État fondateur de l'Europe communautaire, d'un taux particulièrement élevé. La campagne référendaire sur le traité constitutionnel a, de son côté, fait resurgir les craintes françaises à travers la figure d'un « plombier polonais » qui viendrait encourager le dumping social en travaillant au noir et en dessous des prix réglementaires [2]. Mais c'est l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie qui a certainement le

[1] Publié dans « Quelle Europe ? La construction européenne vue par les Français », *Eurobaromètre*, mars 2006.

plus cristallisé les clivages et les controverses, en particulier à droite de l'échiquier politique. Un sondage IPSOS, réalisé à la sortie des urnes le 29 mai 2005, a ainsi montré que 44 % des électeurs de l'Union pour la démocratie française (UDF) et 56 % des électeurs de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) ayant voté « non » au projet de Constitution européenne l'avaient fait, d'abord, pour s'opposer à l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne [3].

La candidature turque a été un facteur de tension entre Jacques Chirac, favorable à l'ouverture de négociations d'adhésion, et une bonne partie de sa majorité qui y était opposée, au point que le président de la République a fait réviser la Constitution française par le Congrès, en février 2005. Désormais, tout nouvel élargissement – après celui à la Croatie – devra être approuvé par voie référendaire par le peuple français. Autant dire que, comme pour le traité constitutionnel, les risques de blocage de l'Union par la France ne seront pas négligeables. Car si cette modification constitutionnelle a été votée avec l'idée de donner des garanties aux opposants à l'entrée de la Turquie dans l'Union, ne risque-t-elle pas le moment venu de bloquer d'autres candidatures, notamment celles des pays des Balkans occidentaux dont l'Union a pourtant déjà reconnu – dans les conclusions du Conseil européen de Salonique en juin 2003 – la vocation à adhérer ?

1. 1989 : une rupture mal assumée en France

Le temps de la guerre froide, avec ses repères stables, paraît certainement lointain à une majorité de jeunes Français nés dans les années 1980. Cependant, il continue de façonner l'imaginaire de bien des Français – et notamment des élites politiques – dans leur représentation de l'édification européenne. Dans le monde de

[2] Voir Stéphane Marchand, *L'affaire du plombier polonais*, Fayard, Paris, 2006 ; et aussi Christian Lequesne, « Les élites politiques françaises face à l'élargissement de l'Europe », à paraître dans Olivier Costa et Paul Magnette (dir.), *Une Europe des élites ?*, coll. « Études européennes », Presses universitaires de Bruxelles.

l'avant-1989, de l'Allemagne divisée et de la guerre froide, la construction européenne véhiculait un message qui, en France, donnait du sens à toute nouvelle avancée : être la voie de dépassement des passions et des morts provoqués par les deux guerres mondiales. L'Europe était alors complètement assimilée à l'histoire de l'Europe de l'Ouest, et l'Europe de l'Est était absente de la géographie mentale de ceux qui faisaient et analysaient la construction européenne en France. Qu'était-il évoqué dans un cours à Sciences Po sur la construction européenne au milieu des années 1980 ? De l'impulsion que devaient donner la France et l'Allemagne à la réforme institutionnelle, des difficultés du Royaume-Uni à accepter le leadership franco-allemand, du lien entre la Communauté et les États-Unis au sujet duquel la France revendiquait une position particulière, des problèmes de l'élargissement aux pays méditerranéens. En revanche, rien ou très peu sur l'Est.

Pendant toute la guerre froide, les Européens préoccupés de l'Est ne furent pas légion : Charles de Gaulle appelant à une Europe « de l'Atlantique à l'Oural » dépassant la situation figée à Yalta en 1945, ou Robert Schuman écrivant dès 1963 : « Nous devons faire l'Europe dans l'intérêt des peuples libres mais aussi pour pouvoir y accueillir les peuples de l'Est qui, délivrés des sujétions qu'ils ont subies jusqu'à présent, nous demanderaient leur adhésion et leur appui moral. Nous considérons comme partie intégrante de l'Europe vivante tous ceux qui ont le désir de nous rejoindre dans une Communauté reconstituée » [4].

Il a fallu attendre la seconde partie des années 1980, avec le renforcement des dissidences en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie, soutenues en France par des acteurs non gouvernementaux comme la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ou la revue ***Esprit***, pour que les responsables politiques et les citoyens français commencent à prendre en compte « l'autre Europe » comme un élément de la construction européenne. Certes, lorsqu'ils parlaient du « retour » de leur nation vers

[3] Voir www.ipsos.fr
[4] Robert Schuman, *France Forum,* n° 52, novembre 1963.

l'Europe, les dissidents de l'Est avaient à l'esprit une Europe qui n'était pas celle de projets fonctionnels mais plutôt celle d'une communauté de valeurs. Ils n'en mettaient pas moins les Français face à une seule possibilité d'évolution : l'adhésion à brève échéance des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne.

L'année 1989 marque une rupture fondamentale dans la construction européenne et, comme l'a écrit Antonela Capelle Pogacean, « toutes les sociétés contemporaines d'Europe, à l'ouest comme à l'est, sont postcommunistes » [5]. 1989 a en effet remis en cause les frontières bornées de la guerre froide et la complémentarité entre la puissance économique de l'Allemagne et la dissuasion nucléaire de la France. Ce monde 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 clairement délimitées n'existent plus.

2. Radiographie des craintes françaises

La méfiance de la société française face à l'élargissement de l'Union européenne est alimentée par des facteurs de nature différente.

● Une première crainte consiste à *percevoir l'élargissement comme dangereux pour les acquis de l'État-providence*. Les évolutions économiques et démographiques n'ont guère laissé d'autre choix aux gouvernants de droite comme de gauche, d'Alain Juppé à Dominique de Villepin, que d'engager des réformes politiques sensibles, comme celles du système des retraites ou des soins de santé. La société française résiste à ces réformes, parfois à peine amorcées, qu'elle considère comme autant de régressions de sa protection sociale héritée des Trente Glorieuses. Elle est tentée

d'opérer un lien entre ces réformes et des causes externes diffuses, au rang desquelles figure l'élargissement perçu comme une « mini-globalisation » [6]. Des rapports de cause à effet sont établis entre élargissement et délocalisations d'entreprises ou entre élargissement et immigration.

En France, les délocalisations sont devenues, depuis le début des années 2000, un thème sensible dans le débat public. Même si la France a créé en 2006 plus d'emplois grâce aux investissements directs étrangers qu'elle n'en a perdu à cause des délocalisations [7], ces dernières mobilisent l'opinion publique, car elles affectent souvent des hommes et des territoires qui ne figurent pas parmi les plus privilégiés du pays. Pour ce qui est de la liberté de circulation de la main-d'œuvre en provenance des nouveaux États membres, contenue par des mesures transitoires, elle n'a jamais représenté un risque objectif pour le marché du travail français compte tenu de la modestie des flux, y compris polonais et roumains. En mars 2006, le gouvernement a d'ailleurs décidé d'assouplir les mesures transitoires en ouvrant à la libre circulation des secteurs où l'emploi est déficitaire comme le bâtiment, l'hôtellerie ou la restauration, pour une période allant du 1er avril 2006 au 30 avril 2009 [8].

De leur côté, les grandes entreprises françaises – qui sont parfaitement adaptées à la mondialisation [9] – ont profité depuis quinze ans de l'élargissement de l'Union à l'Est. Dans les nouveaux États membres d'Europe centrale, elles ont cherché à rattraper, à partir du milieu des années 1990, le retard qu'elles avaient pris au début du processus d'élargissement sur leurs concurrentes allemandes et italiennes. C'est ainsi que les entreprises françaises occupent le premier rang des investisseurs

---

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

[6] Charles Grant, *Europe's Blurred Boundaries. Rethinking Enlargement and Neighbourhood Policy,* Centre for European Reform, Londres, 2006.

[7] La France se situait, en 2002, au troisième rang des pays attractifs pour les investissements étrangers, après les États-Unis et la Chine. Voir : www.investinfrance.org

étrangers en Pologne depuis 2001, grâce aux contrats portant sur des grands travaux d'infrastructure et le rachat par France Télécom de l'opérateur national de télécommunications, Telekomunikacja Polska S.A. (TPSA). Toutefois, cette bonne santé des grandes entreprises en dehors de la France n'est pas toujours perçue par une bonne partie de la société française.

La plupart des Français se sentent d'abord concernés par le marché du travail et par les conséquences sur leur mode de vie de la réforme de l'État-providence. Ils perçoivent souvent ces problèmes comme le résultat des pressions de la mondialisation néolibérale, dont l'élargissement ne serait qu'une composante parmi d'autres. Les gouvernants français – de gauche comme de droite – n'ont, il faut le dire, jamais vraiment construit un discours cherchant à nuancer les liens de cause à effet entre les problèmes internes de l'économie française et l'élargissement. Cette situation a ouvert des fenêtres d'opportunité à des politiciens dont le message – simple mais porteur – repose sur l'équation que tout changement à « l'intérieur » est importé de « l'extérieur ». En France, des hommes comme Philippe de Villiers (l'inventeur du plombier polonais) ou une partie de la gauche dite antilibérale qui, du Parti communiste aux trotskistes en passant par une frange du Parti socialiste, sont convaincus que l'élargissement à l'Est représente une porte ouverte au néolibéralisme sauvage et proaméricain.

● La deuxième crainte des Français à l'égard de l'élargissement a trait à l'*absence de délimitation de frontières claires pour l'Union*. La guerre froide avait en son temps réglé la question des limites de l'Europe communautaire. Depuis 1989, cette question a été entièrement réouverte sans que les critères d'admission (dits de Copenhague)

---

[8] Le sociologue britannique Anthony Giddens, dans son ouvrage *Europe in the Global Age*, (Polity Press, Londres, 2006), souligne ainsi la difficulté pour la France de réformer son État-providence, estimant que la réduction du chômage ne peut passer que par une flexibilité accrue du marché du travail. Mais, il sous-estime certainement les réactions politiques engendrées par la mise en concurrence entre territoires dans une Europe élargie où les hétérogénéités se sont accrues.

[9] Voir le numéro spécial de *The Economist*, 28 octobre-3 novembre 2006, consacré à la France.

constituent une réponse suffisante à toutes les interrogations des citoyens. En effet, les exigences en matière d'économie de marché, d'État de droit et de démocratie ne suffisent pas à aplanir la perception de divergences culturelles qui font recevoir négativement, par exemple, la candidature d'un pays comme la Turquie. Pour une bonne partie des Français, le problème essentiel de l'adhésion de la Turquie est celui de l'altérité culturelle. La candidature d'Ankara renvoie directement aux débats controversés qui traversent le pays sur islam et citoyenneté, et sur la possibilité ou non d'avoir un islam européen, sujet qui mobilise aussi au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas.

Ce que la théorie politique a formulé à partir de l'exemple de la formation des nations, soit la nécessité pour toute expression identitaire d'un « nous » au sein d'une communauté politique de répondre à la question des limites entre un « dedans » et un « dehors », voici précisément ce que l'Europe actuelle est incapable d'offrir à l'aide de critères objectifs. En France, où le « nous » national tire son essence de limites spatiales (le territoire) et politiques (la nationalité) précises, la fixation des frontières de l'Union constitue donc une question prédominante. Dans un discours prononcé à Bruxelles le 8 septembre 2006, le ministre de l'Intérieur et leader de l'UMP, Nicolas Sarkozy, a ainsi appelé à définir maintenant « qui est Européen et qui ne l'est pas » [10]. Ce dessein est légitime, mais est-il suffisant ?

En effet, la fixation des frontières est-elle le seul élément constitutif d'une communauté politique ? Une communauté a aussi besoin d'un message mobilisateur. L'historien britannique Timothy Garton Ash, dans son dernier ouvrage [11], avance la thèse que le discours de la réconciliation – notamment avec l'Allemagne – est devenu insuffisant après la guerre froide et qu'il faudrait aujourd'hui lui en substituer un autre autour de la notion de « liberté ». Toute l'histoire récente de l'Europe est en effet celle de la quête de liberté de ses peuples, dont l'élargissement n'est qu'une des traductions. En France, le message de la réconciliation franco-allemande n'a plus la

[10] Voir le discours de Nicolas Sarkozy à Bruxelles, le 8 septembre 2006, www.u-m-p.org
[11] *Free World: Why a Crisis of the West Reveals the Opportunity of our Time*, Penguin, Londres, 2004.

même force auprès des jeunes qu'il y a vingt ans. Pour autant, il n'a pas été remplacé par un nouveau récit mobilisateur construit autour de la notion de liberté. La raison en est sûrement, qu'en France, la liberté – un des éléments de la devise nationale – est toujours apparue moins importante que la notion plus holiste d'égalité ou de fraternité, que l'élargissement ne saurait faire ressortir, dès lors qu'il est perçu essentiellement comme une nouvelle concurrence entre territoires.

● La troisième crainte liée à l'élargissement est celle de la *dilution de l'Union dans une zone de libre-échange*. Elle préoccupe surtout les citoyens français qui ont été partisans du traité de Maastricht et du projet de traité constitutionnel, et qui sont inquiets par le fait que certains « eurosceptiques» en Europe –comme l'actuel Président de la République tchèque- n'ont jamais hésité à prôner un élargissement rapide de l'Union en y voyant le meilleur moyen de compromettre toute évolution vers l'union politique [12]. Les traités d'Amsterdam et de Nice n'ont ainsi pas réglé l'ensemble des problèmes de fonctionnement institutionnel que pose l'Union élargie, qu'il s'agisse des procédures de vote au Conseil des ministres ou de composition de la Commission européenne. Pourtant, l'Union à 27 continue de fonctionner sur la base des dispositions insuffisantes du traité de Nice. Toute la question reste de savoir si l'élargissement est compatible avec l'approfondissement.

3. Quelles réponses aux craintes ?

La réponse de nombreux responsables politiques français de gauche comme de droite au scepticisme des citoyens à l'égard de l'élargissement se résume souvent aux propositions suivantes : faire une pause dans le processus de construction européenne, proposer à la Turquie le statut de « partenaire privilégié » et soutenir le

[12] Vaclav Klaus, « Ich habe Angst um Europa », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 mars 2005.

développement de la politique de voisinage de l'Union qui confère aux États de la périphérie – Ukraine, Moldavie, pays du Caucase et de la Méditerranée – « tout sauf les institutions », selon les propos de l'ancien président de la Commission, Romano Prodi [13].

À côté de la nécessaire délimitation des frontières de l'Europe communautaire déjà évoquée, une autre réponse aux craintes de l'élargissement consiste à rendre opérationnel un critère présenté dans les conclusions du Conseil européen de Copenhague, en juin 1993 : la capacité d'absorption. En fait, il s'agit d'une condition, plus que d'un critère, visant à affirmer que ce ne sont plus seulement les candidats qui doivent prouver leur capacité à entrer dans l'Union, mais aussi l'Union qui doit montrer sa capacité à pouvoir les accueillir.

Ce critère, mis en avant par le Conseil européen de juin 2006, fait appel au bon sens [14], mais son application n'est certes pas sans soulever des problèmes. En effet, s'il n'est déjà pas facile de juger de la reprise de l'acquis communautaire par un État 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 concernant l'état de son opinion publique. Dans le cas français, la question de l'opinion publique sera réglée par l'organisation d'un référendum sur les élargissements futurs, au risque de s'opposer à la décision différente des autres peuples ou des parlements européens. Le Parlement européen, dans un rapport du 16 mars 2006 rédigé par le député allemand Elmar Brok, a demandé à la Commission européenne d'exposer les principes sur lesquels se fonderait la capacité d'absorption. Un rapport résumant les modalités d'application possibles de ce critère a d'ailleurs été remis par la Commission au Conseil et au Parlement européens le 8 novembre 2006 [15].

---

[13] Voir Martin Koopmann et Christian Lequesne (dir.), *Partner oder Beittritskandidaten. Die Nachbarschafspolitik der EU auf den Prüfstand*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2006.

[14] C'est pourquoi il peut être utilisé facilement pour rassurer. Voir le discours de Catherine Colonna à la conférence des ambassadeurs, 28 août 2006.

[15] Document COM (2006) 649 final du 8 novembre 2006.

Autre réponse possible des hommes politiques français aux craintes de l'élargissement, la différenciation dans le processus d'intégration. La « géométrie variable », les « cercles concentriques » ou le « noyau dur » ne sont pas des thèmes nouveaux en France, si l'on en juge par les nombreuses propositions qu'ils ont suscitées, de Jacques Delors à Jacques Chirac en passant par Édouard Balladur. La différenciation est déjà un principe fonctionnel de l'Union depuis la création, en 1979, du Système monétaire européen. Elle a été renforcée par les accords de Schengen puis par la monnaie unique, puisque seulement 13 des 27 États membres participent à l'euro. Elle s'organise parfois hors des traités – Schengen avant le traité d'Amsterdam – et parfois à l'intérieur de ceux-ci – la monnaie unique. Une procédure particulière (les « coopérations renforcées ») a été prévue par le traité d'Amsterdam et rendue plus facile d'utilisation par le traité de Nice. Elle n'a toutefois à ce jour jamais été appliquée.

Concernant l'adhésion en particulier, la différenciation bute toujours sur un même problème : il n'existe pas d'alternative acceptable à l'adhésion pour des États qui sont attirés par l'Union. On se souvient de la suggestion du président François Mitterrand, au début des années 1990, qui proposait aux 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 à l'époque extrêmement claire : nous ne voulons pas de relation privilégiée avec la Communauté ; nous voulons en faire partie, car nous sommes Européens [16]. C'est la même réaction empreinte d'un certain dépit à laquelle on peut s'attendre, dans un proche avenir, de la part de pays comme l'Ukraine ou la Moldavie, si l'Union leur laisse comme seule perspective les accords de voisinage. Ces pays se sentent européens et ont dès lors pour objectif d'adhérer à l'Union. C'est la raison pour laquelle cette politique de voisinage, qui place sous une même étiquette

[16] Voir Charles Zorgbibe, *Histoire de l'Union européenne*, Albin Michel, Paris, 2005.

l'Ukraine – qui voudra forcément adhérer un jour – et la Jordanie – qui n'aura vraisemblablement jamais cette aspiration –, n'a pas beaucoup de pertinence opérationnelle à long terme[17].

Pour la Turquie, la situation est la même. Depuis le traité d'Ankara, signé en 1963, le pays entend participer à la construction européenne en tant que membre à part entière. Toute solution alternative du type « partenariat privilégié » sera toujours considérée en Turquie comme un « second choix ».

Une réponse efficace de la France à l'élargissement pourrait résider dans sa capacité à proposer des projets nouveaux pour redynamiser une Union effectivement atone, tout en faisant accepter le ticket « élargissement-approfondissement » par les citoyens. La relance de la Constitution européenne, après les « non » français et néerlandais, est de ce point de vue fondamentale, et le futur chef de l'État devra prendre une position claire dès le début de son mandat.

En fait, la capacité des membres d'origine de l'Union – dont la France – à rapprocher leur politique étrangère et leur politique économique est allée moins vite depuis le traité de Maastricht que la démocratisation des États de la périphérie de l'Union. La question reste donc posée : les anciens États membres peuvent-ils retrouver un projet ambitieux qui soit un stimulus pour l'ensemble, en rappelant à la périphérie que l'ancrage de pacification et de stabilisation offerte par l'adhésion s'accompagne toujours d'un projet d'union politique ?

En France, cette évolution n'est envisageable que si les élites europhiles bâtissent un discours sur l'Europe élargie qui ne soit plus réactif mais constructif. Quand Jacques Delors déclarait, en 2000, « je ne crois pas […] 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 Maastricht » [18], il pensait sincèrement sauver l'Union. Mais l'effet n'est-il pas inverse ? Notamment à l'égard des

[17] Voir M. Koopmann et Ch. Lequesne (dir.), *op. cit*.
[18] Jacques Delors, *Le Monde*, 19 janvier 2000.

futurs États membres ? Comment, en pleines négociations sur le renforcement de l'acquis communautaire, demander à la Hongrie ou à la Pologne d'avoir confiance dans le projet européen ? Est-il souhaitable en outre de conforter l'opinion publique française dans l'idée que l'élargissement ne saurait être maîtrisé et que l'Europe élargie va forcément réduire les ambitions politiques de l'Union ?

Pour que le discours sur l'Europe élargie devienne plus positif en France, il faudra compter sur le renouvellement des élites politiques, et aussi des experts, qui ont été formés dans la « petite Europe » d'avant 1989, où le leadership franco-allemand s'exerçait dans un contexte qui n'est forcément plus le même depuis la chute du mur de Berlin. Ce débat public sur l'Europe reste, en France comme ailleurs, ouvert. On perçoit de plus en plus de la part de certains la volonté de sortir de l'invocation nostalgique de ce que fut la Communauté à 6 voire à 12 pour penser à un nouveau projet prenant en compte cette fois-ci la fin de la guerre froide [19].

[19] Comme le montre l'ouvrage de Pierre Moscovici, *L'Europe est morte, vive l'Europe !*, Librairie académique Perrin, Paris, 2006.