

La Capacité d'intégration de l'UE prérequis politique ou alibi technique ?

Aurélien Hassin est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris. A Sciences Po, il a notamment travaillé sur

les questions de défense au sein de la Convention des jeunes européens. A *Notre Europe*, il assiste la secrétaire

générale sur les questions institutionnelles de l'Union Européenne. ■



Aurélien Hassin

Une notion ancienne

« La perspective d'un nouvel élargissement, à un moment où toutes les conséquences de l'élargissement précédent n'ont pas encore été surmontées, ne va pas sans poser un problème pré-occupant. La Commission estime donc que tout nouvel élargissement doit s'accompagner d'une amélioration substantielle de l'efficacité des processus de décision de la Communauté et d'un renforcement de ses institutions ». Cet avis de la Commission européenne ne date pas de 2006 mais du 29 janvier 1976 : il concerne la demande d'adhésion de la Grèce à la Communauté Economique Européenne (CEE).

Depuis l'origine (6 pays-membres), la construction communautaire s'est toujours voulue ouverte à d'autres pays européens. Mais cette ouverture apparaissait comme subordonnée à un pré-requis politique : la perception positive de l'intégration de nouveaux membres pour la dynamique communautaire.

Ainsi, le général de Gaulle a mis par deux fois (1963 et 1967) son veto à l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE : Londres était principalement accusé d'être le cheval de Troie des intérêts américains en Europe. Et ce sont les électeurs français qui ont jugé fina-

lement le Royaume-Uni (avec l'Irlande et le Danemark) apte à intégrer la CEE, par référendum en 1972.

Le processus d'adhésion, fondé sur l'accord gouvernemental ou populaire de chaque Etat-membre, répond donc à des critères incertains.

L'entrée de l'Espagne et du Portugal au sein de la CEE en 1986, a quant à elle interrogé la capacité d'intégration économique (plus que politique) de deux nouveaux pays-membres, relativement pauvres par rapport à la moyenne communautaire de l'époque. La réponse apportée fut la mise en place des premières dérogations communautaires (concernant principalement la pêche), mais surtout la création, sous l'impulsion de Jacques Delors, des fonds structurels. Destinés à combler les retards de développement au sein des Communautés, ces fonds ont prolongé la philosophie du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), créé en 1975 après l'adhésion britannique.

Avec les diatribes chiraquiennes contre l'élargissement de 1986, la France reste frileuse sur les enjeux liés à l'intégration de nouveaux pays dans la CEE.

Un concept de nature économique à l'origine

La « capacité d'absorption » a d'abord renvoyé à la capacité d'un pays à utiliser les capitaux venant de l'étranger. Dans le champ communautaire, elle a principalement été invoquée pour limiter les subventions aux pays candidats à 4 % de leur Produit Intérieur Brut. C'est la dimension financière et symboliquement agressive de l'expression qui a conduit la Commission européenne à lui préférer (depuis **novembre 2006**) la notion de « capacité d'intégration ».

Le « critère masqué » de Copenhague

De la capacité conditionnelle de l'UE à l'intégration automatique à l'Union

En prévision de l'élargissement à l'Est suite à la fin de la guerre Froide, des critères d'adhésion à l'Union Européenne (UE) ont été définis au Conseil européen de Copenhague en **juin 1993**. Généralement, leur énumération (démocratie stable ; économie de marché viable ; acquis communautaire repris) fait l'impasse sur un élément pourtant également mis en valeur dans le texte de 1993 : « La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration, constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats ».

Depuis le début des années 1990, on a progressivement assisté à un couplage renforcé entre nécessité politique d'intégrer les PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale), et conditions techniques précises requises avant toute adhésion. Ce lien est destiné à prévenir un ralentissement de l'élan européen du fait de l'impréparation d'un nouvel Etat-membre à l'acquis communautaire. Le processus d'adhésion s'est ainsi centré sur les pays-candidats, qui ont alors parcouru un imposant chemin d'obstacles législatifs avant d'intégrer l'Union.

La prévalence du technique sur le politique n'est cependant qu'apparente.

L'appréciation des critères de Copenhague est plutôt sélective : les retards juridiques et économiques des PECO n'ont pas empêché leur adhésion collective le 1^{er} mai 2004. Mais cette adhésion a été assortie d'une période de restrictions à la liberté de circulation des travailleurs pouvant s'étendre jusqu'en 2011.

De même, si la Bulgarie et la Roumanie ont adhéré à l'UE le 1^{er} janvier 2007 (un report d'un an avait été envisagé), ces pays sont soumis à une procédure spéciale de surveillance. Signe que la capacité d'intégration complète de ces pays n'est pas assurée, ceux-ci devront rendre des rapports réguliers sur leurs progrès dans plusieurs domaines : si les efforts sont considérés comme insuffisants, la Commission pourra appliquer des clauses de sauvegarde jusqu'en 2010.

Un glissement s'est ainsi opéré de la capacité d'intégration « de » l'UE à la capacité d'intégration « à » l'Union. Cela ne remet nullement en cause la mission politique historique qu'a représentée la réunification du continent européen. Mais on peut déplorer que les réformes institutionnelles destinées à renforcer la capacité de l'Union à accueillir ces nouveaux Etats-membres, aient été jusqu'à présent manquées.

Un retour normatif depuis 2005

Répondre aux « non » référendaires

La peur suscitée par l'élargissement de l'Union serait un élément clé d'explication du rejet du projet de Traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas en 2005. Respecter la « capacité d'intégration » de l'Union permettrait alors de faire face à la crise interne de l'UE. C'est le postulat de défenseurs très divers de ce concept, expliquant son succès. En effet, les partisans de futurs élargissements s'en servent pour désamorcer les peurs populaires afin de ne pas compromettre le processus d'adhésion par d'autres « non » dans le futur. Mais symétriquement, les adversaires de l'élargissement, qui s'approprient les « non » de 2005, cher-

chent à instrumentaliser cette condition apparemment neutre, pour rajouter une difficulté supplémentaire aux pays-candidats. Lors de la déclaration d'ouverture des négociations d'adhésion avec la Turquie (le 3 octobre 2005), il a par exemple été indiqué que l'UE veillera à prendre en considération « l'ensemble des critères de Copenhague, y compris la capacité d'assimilation de l'Union ».

Au sein des institutions communautaires, ce retour normatif vise à réparer la casure du lien longtemps entretenu entre approfondissement de l'Union et élargissement. Les Traités d'Amsterdam (1997), puis de Nice (2001) n'ont pas réellement préparé les institutions communautaires à un élargissement massif,

pourtant advenu en 2004. En 2006, le Parlement européen, puis la Commission européenne ont indiqué qu'il faudrait désormais subordonner tout élargissement futur à une réforme institutionnelle préalable de l'Union.

Une notion incontournable dans le nouvel agenda communautaire

Le rapport Brok du **Parlement européen** de février 2006 a enclenché une dynamique : il préconisait de consacrer la capacité d'absorption de l'Union (citée par la Commission en novembre 2005) comme un nouveau critère d'adhésion, et demandait un rapport spécial de la **Commission** sur le sujet avant fin 2006. Réaffirmée par le Conseil européen de juin, cette dernière demande a été satisfaite en novembre 2006. La Commission y a ainsi répondu par une nouvelle prise en considération de la capacité d'intégration de l'Union. Elle a également proposé une pause dans l'élargissement après 2007, qui ne concernera de toute façon plus d'adhésions en bloc à une date trop précise.

La clé d'un « consensus renouvelé » sur l'élargissement ?

Les conclusions du **Conseil européen** des 14-15 décembre 2006 ont largement repris les recommandations de la Commission. L'élargissement n'est pas remis en question, mais son rythme sera désormais strictement dépendant de la capacité d'intégration de l'Union. Néanmoins, les chefs d'Etat et de gouvernement n'ont pas repris la nécessité d'une réforme institutionnelle avant tout nouvel élargissement.

De grandes divergences persistent entre Etats-membres sur les finalités de l'UE, et la suite à donner au processus d'élargissement. Dans ce contexte, le recours à la « capacité d'intégration » paraît utile pour à la fois préserver la dimension politique de l'Union, et maintenir un soutien populaire envers l'élargissement.

Le technique se retrouve donc à nouveau au service du politique, mais cette fois-ci la politique d'élargissement se veut débattue de manière plus démocratique et transparente.

L'exportation de stabilité ne doit pas conduire à une paralysie interne

Les 3 C(omposantes) de la Capacité d'intégration selon la Commission européenne

Consolidation impérative. L'intégration d'un pays-candidat ne doit pas mettre en danger : le fonctionnement efficace des institutions ; la capacité à poursuivre des politiques communes ambitieuses ; un financement stable et durable de l'Union. C'est pourquoi des études d'impact régulières seront menées par la Commission tout au long du processus d'adhésion.

Conditionnalité stricte. Un pays-candidat ne pourra désormais intégrer l'Union que s'il est effectivement prêt à assumer l'ensemble de ses obligations envers celle-ci.

Communication renforcée. La capacité d'intégration d'un pays-candidat sera renforcée par une visibilité accrue du processus d'adhésion. Le dialogue avec la société civile sur le sujet, comme la transparence dans la publication des rapports de suivi de candidature, sont des éléments devant favoriser l'acceptation des candidats par les citoyens des pays-membres.

Propositions

Clarifier la « capacité » et favoriser l' « intégration »

1. Adopter des critères capacitaires clairs

Le moment paraît opportun pour clarifier les modalités de futurs élargissements. Si la pression est moindre aujourd'hui, elle va revenir rapidement avec la Croatie, le reste des Balkans occidentaux,

et la Turquie.

Comme l'a demandé le Parlement européen à la Commission, il faudrait une analyse plus fouillée du concept de capacité d'intégration. Cette démarche a été entamée dans une étude du CEPS (Cf Bibliographie), qui dé-

gage 6 grands critères d'évaluation de la capacité d'intégration. Parmi ceux-ci, on retrouve l'impact sur le budget communautaire et sur le fonctionnement des institutions communautaires.

La révision du budget européen en 2008-2009 de-

vrait alors notamment permettre d'intégrer l'impact des élargissements à venir.

Quant aux institutions, une récente étude de l'OIE (Cf Bibliographie) montre que la crainte d'un impact négatif de l'élargissement de 2004 est aujourd'hui infondée. Il conviendrait néanmoins désormais d'entamer ce type de réflexion avant même l'entrée d'un pays-membre.

2. Engager une pédagogie publique d'accompagnement active

Le passage d'une logique diplomatique à une logique démocratique de l'élargissement apparaît souhaitable pour ne pas éloigner davantage les citoyens de l'UE. En contrepartie, et en partenariat avec les institutions communautaires, les Etats-membres, devraient s'engager à mieux expliquer les élargissements futurs.

Car de l'Europe des 6 à celle à 27 en 50 ans, tous

les élargissements ont été des réussites. Le problème ne réside pas dans l'élargissement mais dans sa perception. Partager la fierté des succès de l'élargissement et mieux faire connaître les pays-candidats est de la responsabilité politique des pays-membres. L'absence effarante de célébration forte des élargissements de 2004 et de 2007 ne doit plus se reproduire.

Cette logique d'ouverture responsable à de nouveaux pays, ne devrait pas non plus s'accompagner d'une définition artificielle de frontières extérieures dont l'Union n'aurait aujourd'hui rien à gagner. A l'heure actuelle, seul le Parlement européen (rapport Brok de février 2006) s'est prononcé en faveur d'un débat sur cette question au niveau européen.

3. Développer en parallèle une politique de Voisinage plus ambitieuse

L'incertitude liée à l'intégration, qu'elle soit due à une défaillance interne à l'UE ou du pays-candidat,

doit être dédramatisée. A cet égard, renforcer la politique européenne de voisinage en la rendant plus opérationnelle est une nécessité : 12 milliards d'euros y seront consacrés entre 2007 et 2013, soit 32 % de plus que sur la période correspondant au précédent budget.

Notion évolutive, la capacité d'intégration implique une plus grande souplesse de l'UE dans ses relations de partenariat avec ses voisins. L'éventuel « non » à un pays-candidat quand bien même il aurait rempli toutes ses obligations, mènerait à de redoutables coûts politiques. Ce scénario est néanmoins à prendre particulièrement au sérieux depuis la loi constitutionnelle française de mars 2005. Celle-ci rendra obligatoire un référendum pour toute nouvelle adhésion après celles de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Croatie.

Sources et références bibliographiques

Documents de l'Union européenne :

- ❖ Rapports BROK (Parlement européen, février et novembre 2006)
- ❖ Rapport STUBB (Parlement européen, novembre 2006)
- ❖ Rapport spécial sur la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux membres

(Commission européenne, novembre 2006)

- ❖ Conclusions du Conseil européen (14-15 décembre 2006)

Etudes de think tanks :

- ❖ Barysch, « Absorption capacity – the wrong debate », Center for European Reform, novembre 2006

- ❖ Durand, Missiroli, « Absorption capacity : old wine in new bottles ? », European Policy Center, Policy Brief, septembre 2006

- ❖ Emerson, Aydin, De Clerck-Sachsse, Noutcheva, "just what is this absorption capacity of the European Union ?", Center for European Policy Studies, Policy Brief, sep-

tembre 2006

- ❖ Dehousse, Deloche-Gaudez, Duhamel, *Elargissement : comment l'Europe s'adapte*, Observatoire des Institutions Européennes, décembre 2006