

Bruxelles, le 24 février 1992

Elargissement de la CE: les grandes manoeuvres commencent

I

L'élargissement de la Communauté sera, avec le "paquet" financier, un des thèmes dominants de cette année. Les deux sont d'ailleurs étroitement liés. Et déjà, les acteurs commencent à gagner leur place sur la scène. A ce stade, leurs positions sont encore souvent provisoires et empreintes de considérations tactiques.

Le point de départ a été le mandat donné à la Commission à Maastricht d'analyser l'ensemble des problèmes - économiques, politiques, institutionnels - liés à un élargissement de la CE. Ce premier rapport sera discuté par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement à Lisbonne, fin juin. Il devrait en sortir une sorte de "stratégie de l'élargissement". En attendant, la Commission poursuit également l'examen des demandes d'adhésion dont le Conseil a été saisi.

Il a été précisé à Maastricht que les négociations d'adhésion proprement dites ne sauraient débiter avant que le "Paquet Delors II" ne soit adopté. Les impatients y voient une ouverture vers des négociations d'adhésion au cours de cette année encore; les prudents se demandent si les négociations intra-communautaires sur le nouveau régime financier ne prendront pas, en définitive, plus de temps que prévu. A cet égard, un compromis à Lisbonne, comme le souhaiteraient vivement les Portugais - espèrent-ils que le climat méridional permettra des miracles de générosité? - paraît peu probable. Quant au sommet d'Edimbourg en décembre, il risque d'être, lui aussi, imprégné du micro-climat local, plutôt frisquet, celui-



là. Rappelons-nous que "Delors I" a finalement vu le jour, après dix-huit mois d'âpres négociations, au cours d'un sommet extra-ordinaire à Bruxelles, sur terrain neutre, en février 1988. D'ores et déjà il est évident que le climat économique morose et les disciplines imposées par la marche vers l'Union économique et monétaire ne faciliteront pas ces travaux et que les besoins accrus en aide des pays de la CEI pèseront lourdement (conférence des pays donateurs à Lisbonne en mai).

Malgré toutes ces incertitudes, il est possible d'affirmer que, politiquement, le processus de l'élargissement est désormais engagé.

II

A ce stade, cependant, l'observateur doit tenir compte du fait qu'une vision d'ensemble ne se dégagera que progressivement et qu'il faut se garder d'attribuer trop d'importance à des petites phrases lâchées ici et là. De quel côté de la scène trouvons-nous - provisoirement - les différents acteurs?

Il y a d'abord les candidats déclarés et potentiels.

Les Autrichiens et les Suédois sont de plus en plus impatients et remuants. Il ne se passe pratiquement pas de semaine sans visite d'une VIP autrichienne ou suédoise à Bruxelles. Dans leur empressement, les pays candidats ne sont pas toujours tendres pour "les autres", ceux qui n'ont pas encore déposé leur lettre de candidature. La crainte d'un retard dans l'ouverture ou dans la conclusion des négociations est manifeste, frisant parfois l'obsession. L'idée d'une voie rapide ("fast track"), d'une clôture de la liste des inscriptions, à la date du sommet de Lisbonne par exemple, les hante. Ils tâtent le terrain quant à des pourparlers exploratoires préliminaires très précoces; ils placent systématiquement leurs fonctionnaires en stage auprès de la Commission; ils achètent des immeubles modernes au Quartier

européen pour loger leurs futures représentations permanentes; ils passent en revue les candidats pour tel ou tel poste important au sein des institutions de la future Communauté élargie.

Il y a à cette effervescence plusieurs raisons. Sans doute, le désir de pouvoir bénéficier d'un plein accès au Grand Marché de 1993 joue-t-il un rôle, notamment pour la Suède qui a souffert d'une fuite des capitaux ces dernières années. Certains craignent peut-être aussi la mobilisation des oppositions internes à la politique européenne des gouvernements. Mais il y a évidemment surtout le désir de ces deux pays de s'assurer une participation pleine et entière à la prochaine Conférence intergouvernementale qui est prévue pour 1996 et s'occupera surtout de la politique étrangère et de sécurité commune - sujet primordial pour des pays neutres ou post-neutres - ainsi que des réformes institutionnelles (démocratie, fédéralisme/subsidiarité, efficacité etc.). A cet égard, ces deux pays soulignent qu'ils seront en mesure d'apporter des contributions importantes à ce nouvel approfondissement. Ainsi, le Gouvernement autrichien ne s'est pas privé de publier un long commentaire, au ton très communautaire, sur les résultats du sommet de Maastricht. On peut évidemment ironiser sur toutes ces gesticulations; mais il faut admettre que ces pays fournissent un effort systématique, tant sur le plan intérieur qu'extérieur, pour "vendre" leur politique.

Le gouvernement finlandais a, comme vous le savez, décidé d'accélérer sa marche vers l'adhésion et déposera sa lettre de candidature aux alentours du 20 mars. Il a arrêté cette stratégie afin de permettre à ses partenaires de mieux situer la Finlande sur la nouvelle carte politique de l'Europe et afin d'être parfaitement sûr non seulement d'adhérer à la Communauté en même temps que la Suède, mais aussi de pouvoir négocier en parallèle avec elle. Autrement dit, les Finlandais ne désirent pas donner aux Suédois la préséance dans le traitement de certains dossiers (agriculture, politique régionale, neutralité). Parfois, ils parlent aussi d'une

coordination nordique lors des négociations d'adhésion. Par ailleurs, le "lobbying" des Finlandais à Bruxelles et dans les Etats membres est en train de se hisser au niveau autrichien et suédois.

Le cas de la **Norvège** est un peu plus compliqué. Le Premier Ministre maintient son calendrier qui est de solliciter l'appui à sa politique d'adhésion par son propre parti en automne seulement. Mais le Gouvernement donne en même temps des signaux très clairs aux Douze qu'il faudra, à Lisbonne à l'heure du bilan, ranger la Norvège parmi les candidats à l'adhésion. Ayant déjà négocié son adhésion au début des années septante et faisant partie de l'OTAN, la Norvège estime, par ailleurs, que la rédaction d'un avis par la Commission ainsi que les négociations d'adhésion prendront moins de temps que pour les autres candidats. L'objectif qu'Oslo s'est fixé n'est dès lors pas nécessairement de commencer les négociations d'adhésion en même temps que les autres pays de l'AELE - elle est parfaitement consciente qu'elle risque de prendre du retard au début du processus -, mais de conclure les négociations et d'adhérer en même temps que ses voisins nordiques.

L'**Islande** considère que l'adhésion à la CE n'est pas à l'ordre du jour dans un avenir prévisible et compte concentrer ses efforts sur l'EEE et surtout sur des arrangements bilatéraux spécifiques avec la CE en matière de pêche. Certains hommes politiques pensent même à la conclusion d'un accord de libre-échange avec les Etats-Unis et le Canada.

Pour ce qui est des autres candidats, la **Turquie** maintient sa candidature sans pour autant la promouvoir avec trop de zèle. Elle sait que l'affaire n'est pas mûre et elle oeuvre en faveur d'une amélioration de son statut, notamment en ce qui concerne l'achèvement de l'union douanière.

Chypre sait que sa candidature est étroitement liée à la solution des problèmes politiques liés à la division de l'île. Elle devra attendre longtemps encore.

Malte, par contre, conserve son ambition de prendre place dans le premier convoi d'élargissement. A ceux qui lui font remarquer à quel point il serait difficile d'accorder à un si petit pays un traitement égal à celui des autres Etats membres sur le plan institutionnel, les Maltais rétorquent qu'ils ne demandent pas de poste de Commissaire, par exemple, ni ne prétendent à exercer la présidence de la CE. Mais côté Communauté, évidemment, rien n'est aussi simple. Certains réfléchissent à haute voix à un nouveau statut pour les "micro-Etats". L'inconvénient est que le Grand-Duché de Luxembourg, membre fondateur des Communautés et numéro un pour ce qui est du revenu par tête d'habitant, risque de se retrouver dans cette catégorie. Il paraît à ce stade peu probable que les pays méditerranéens décident d'épouser la cause maltaise pour faire "contre-poids" aux pays de l'AELE lorsqu'il s'agira de décider de l'ouverture des négociations d'adhésion cette année encore, c'est-à-dire dans le contexte du "premier convoi". L'avis de la Commission sera de toute façon prêt.

Restent les pays d'Europe centrale et de l'Est, la **Pologne**, la **CSFR** et la **Hongrie** en premier lieu. Ils ont confirmé encore récemment qu'ils comptent déposer une demande d'adhésion en 1993 déjà, tout en étant conscients que leur économie ne leur permet pas d'envisager une entrée rapide dans la Communauté. Ils estiment qu'ils seront prêts vers la fin de la décennie en cours. Ils considèrent néanmoins que la qualité de candidats pourrait leur valoir un statut spécial dans les années à venir et qu'elle aura un impact positif sur la gestion et le développement de leurs liens contractuels avec la Communauté ("Accords européens"). Certains hommes politiques de la CE envisagent d'ailleurs de faire de l'EEE une "salle d'attente" pour l'adhésion et pensent à ces pays. Il faut craindre que de telles tentatives ne réduisent encore l'attractivité de l'EEE pour les pays de l'AELE.

Une chose est certaine: les résultats de Maastricht ont rendu encore plus difficile tout élargissement. Un pays qui, par exemple, ne serait pas en mesure d'envisager le passage à la monnaie unique, n'aura que peu de chances de franchir le pas vers l'adhésion. Et la **Conférence intergouvernementale** de 1996 pourrait surtout faire monter les prix en termes de politique de sécurité.

III

Comment réagissent les acteurs communautaires aux ambitions et aux espoirs de tous ces pays?

Si le dossier de l'élargissement continue à susciter des appréhensions et une perplexité diffuse, la plupart des observateurs s'accordent à penser qu'il s'agit dorénavant surtout de bien gérer, dans le temps et dans les formes, cette délicate opération. D'où le désir de se doter d'une stratégie et d'un calendrier. Le débat ne fait que commencer. L'effet traumatisant et insécurisant de tout élargissement (réorganisation du Conseil, de la Commission, du Parlement, de la Cour, des autres instances, adaptation du budget, des quotas, impact sur la gestion et la portée des politiques en cours ...) contribue à renforcer la volonté de **grouper** les adhésions futures. En d'autres termes et malgré toutes les incertitudes, la **thèse des convois se précise**. Un portillon est en train de s'ouvrir; le prochain ne s'ouvrira pas de si tôt, en tout cas pas avant l'aboutissement de la prochaine phase d'approfondissement qui s'articulera autour des quatre thèmes de la monnaie unique, de la compétitivité de l'industrie européenne, de la sécurité collective et du fonctionnement des institutions européennes.

La **Commission**, au fond, se passerait volontiers d'un nouvel élargissement. Le Président Delors s'en défend; le Vice-Président Andriessen en revanche vient d'exprimer ouvertement

son scepticisme. Ses craintes visent surtout les pays de l'Est, mais il estime aussi que les pays de l'AELE devront se munir de patience. Pour les voisins de l'Est, Andriessen a, sans susciter autre chose qu'un écho poli, prôné une forme d'adhésion partielle ("affiliate membership") dont l'avantage principal semble être d'éviter que ces nouveaux membres n'accaparent les fonds structurels ... En revanche, un autre Vice-Président, le Danois Christophersen, vient de déclarer au sujet des pays de l'AELE que l'entrée dans la Communauté, avant 1996, de pays forts sur le plan financier, démocratiquement stables et politiquement mûrs renforcerait la Communauté. "These new members would inject new dynamism and new money into the Community".

Le langage n'est donc pas encore harmonisé. Mais la Commission est consciente qu'elle devra jouer le jeu. Son principal souci est le bon fonctionnement des institutions communautaires et elle craint qu'un nombre accru d'Etats membres ne vienne gêner ou ralentir les progrès vers l'Union. Sans faire de procès d'intention à tel ou tel candidat, elle reste méfiante quant à l'engagement des nouveaux venus à l'égard de certains éléments de l'acquis communautaire, des résultats de Maastricht et des finalités politiques de la Communauté. A ce propos, le langage parfois ambigu des pays neutres concernant la compatibilité de la neutralité avec la politique étrangère et de sécurité commune décidée à Maastricht inquiète les plus dogmatiques parmi les "Eurocrates". Il y a, enfin, dans les services de la Commission, des fonctionnaires qui ne se souviennent que trop bien des licenciements qui étaient devenus nécessaires pour faire place à des agents grecs, espagnols et portugais.

IV

Il est sans doute prématuré de dresser un tableau précis des attitudes des différents Etats membres.

La **présidence portugaise** tient beaucoup à intégrer le débat sur l'élargissement dans les travaux politiques du sommet de Lisbonne. Elle poussera les pays de l'AELE qui ne l'auraient pas encore fait, à préciser leur position. Cette ambition ne signifie ni que le débat arrivera à des conclusions en juin 1992 déjà, ni nécessairement que les Portugais éprouvent, en ce qui les concerne, un enthousiasme débordant pour l'élargissement. Il s'agit plutôt de gagner une vue d'ensemble et de consolider les liens indispensables entre les principaux dossiers.

On connaît l'enthousiasme des **Britanniques** de voir la Communauté s'élargir. Ils disent vouloir en faire une "top priority" de leur présidence (deuxième moitié de 1992) et arriver à des conclusions pratiques (feu vert pour le début des négociations) au sommet d'Edimbourg. Il peut y avoir, dans cette attitude positive, un espoir de gagner de nouveaux alliés dans la lutte contre le "centralisme" de Bruxelles. Dans ce sens, les Anglais sont des alliés assez ambigus pour les pays candidats.

Chez les **Danois**, le désir domine de voir la "famille" nordique se retrouver réunie sous le toit communautaire. En plus, le Danemark se verrait, géographiquement parlant, au centre de l'aile Nord du nouvel espace commun.

On peut sans doute aussi partir de l'idée que l'**Allemagne** sera favorable à un élargissement, d'abord parce que les pays candidats sont à plusieurs titres proches de l'Allemagne, mais aussi parce que l'Allemagne compte tout faire pour resserrer les liens avec ses voisins de l'Est. Or, l'élargissement aux pays de l'AELE précède et conditionne nécessairement celui aux pays de l'Est.

Les attitudes des autres Etats membres risquent d'être plus ambiguës. Il n'est pas facile, à ce stade, de saisir tout à fait la ligne suivie par des pays tels que la **France**, l'**Italie** ou la **Belgique**. Une bonne volonté affichée pourrait s'allier

à des attitudes plus réservées sur certains aspects particuliers.

Le principal souci des pays dits de "cohésion" (Espagne, Portugal, Grèce et Irlande) est de voir la Communauté se doter de moyens supplémentaires pour financer leur développement. A Maastricht, ils ont réussi à poser un nouveau préalable à l'ouverture de négociations d'adhésion: l'adoption du "Paquet Delors II" qui prévoit une augmentation substantielle du budget communautaire, notamment en ce qui concerne justement la cohésion. Il paraît d'ores et déjà évident que le prochain élargissement devra ainsi être "acheté", et les contributeurs nets auront un intérêt à voir les nouveaux membres partager la facture.

V

Outre ce lien inévitable entre l'élargissement et la cohésion, il y a les interrogations institutionnelles. A écouter le discours de la Présidence portugaise, par exemple, mais aussi certaines remarques du Président Delors et de beaucoup de parlementaires européens, la question du fonctionnement d'une Communauté élargie devrait trouver une réponse avant même l'ouverture des négociations sur l'élargissement. L'idée d'une voie rapide, par contre, pourrait intéresser ceux qui considèrent que la Communauté serait en mesure d'accueillir deux à trois nouveaux membres au maximum avant de devenir "inopérable".

Le Vice-Président Andriessen, dans un récent entretien, a exprimé l'avis qu'il faudrait même avancer la date de la prochaine Conférence intergouvernementale et que les deux processus - élargissement et adaptations institutionnelles de la Communauté aux exigences de l'Union politique et au nombre accru d'Etats membres - devraient être menés en parallèle, ce qui revient à dire que les candidats actuels seraient exclus de ces négociations intra-communautaires.

Il est intéressant d'observer à cet égard que, rarement, on entend parler d'une Communauté à 16 ou à 17, ce qui est malgré tout l'hypothèse la plus vraisemblable. Ceux qui peignent sur la muraille le diable d'une Communauté incapable de fonctionner parlent volontiers de "24 Etats membres, voire 30 ou plus". Et souvent, leurs idées d'une réforme institutionnelle ne s'arrêtent pas au problème du nombre d'Etats membres, mais révèlent d'autres ambitions portant sur des sujets tels que la transformation de la Commission en un véritable "gouvernement économique" ou du Conseil en une "chambre des Etats" etc. Dans un sens, surcharger ainsi le bateau revient à nier toute possibilité d'élargissement avant longtemps.

Il est assez peu probable que cette tendance puisse prévaloir. Chez la plupart des Etats membres, l'envie de se lancer dès maintenant dans une nouvelle négociation "constitutionnelle" n'est pas grande. Peut-être, les candidats à l'adhésion peuvent-ils également contribuer à désamorcer cette "tentation du préalable institutionnel" en indiquant, un peu à l'instar des Maltais, leur disponibilité à un examen approfondi du fonctionnement des institutions communautaires à la première occasion qui se présentera après leur adhésion, lors de la Conférence intergouvernementale de 1996, par exemple. On pourrait alors se limiter, lors de la conclusion des traités d'adhésion, aux adaptations formelles qui seront strictement indispensables.

Un mot encore sur le rôle du **Parlement européen** qui sera appelé à approuver chaque accession d'un nouvel Etat à la majorité absolue de ses membres (260 voix). La tentation sera évidemment très grande d'utiliser ce pouvoir - qui tranche avec le déficit de compétences dans d'autres domaines - aux fins de chantages multiples. Le lien entre réformes institutionnelles et élargissement ne sera sans doute pas le seul. Le chantage financier fera son apparition également au Parlement. Et bien d'autres ambitions seront liées au débat sur la nouvelle dimension de l'Union. Rappelons à cet égard

qu'en juin 1994 auront lieu les élections au Parlement européen et que les nouveaux parlementaires seront plus exigeants quant à leurs propres compétences.

VI

Un dernier mot sur l'éventualité d'une **candidature suisse**. Pour l'instant, la Suisse apparaît comme la grande inconnue dans ce dossier. Beaucoup d'interlocuteurs expriment ouvertement des doutes sur notre volonté de faire effectivement de l'adhésion le but de notre politique européenne. Mais beaucoup ne cachent pas non plus leur avis qu'au fond et à terme, la Suisse n'aura pas réellement le choix.

Quant à l'**avis** que la Commission sera appelée à rédiger sur la candidature suisse, il ne s'agira pas d'une affaire de routine. A beaucoup d'égards, "Bruxelles" connaît mal la Suisse. Il faudra donc "éduquer" les rédacteurs. On rencontre encore assez souvent ici, parmi les fonctionnaires, européens des réflexes anti-helvétiques, presque "zieglériens". Des questions seront aussi posées sur notre symbiose avec la Principauté de Liechtenstein.

Les **partis politiques** d'Autriche et des pays nordiques ont tissé un réseau de contacts politiques dans la Communauté à tous les niveaux ces dernières années. Les Suisses se font beaucoup plus rares dans ces circuits-là.

Enfin, contrairement à nos partenaires de l'AELE, nous n'avons jamais sollicité l'ouverture d'une **représentation de la Commission à Berne**. (La Commission compte combler cette lacune prochainement.) Il y a donc une espèce de "mystère suisse".

Une fois le pas franchi, il s'agira de "**vendre**" notre candidature et de résorber la méfiance envers la Suisse. Cette méfiance pourrait être exacerbée si nous concentrons notre débat interne sur les difficultés d'une adhésion, sur les exceptions, les régimes particuliers et transitoires que nous

exigerons dans les négociations, voire les conditions qui accompagneraient notre "politique d'adhésion".

Si, par contre, nous étions capables de définir nos vues sur les **grandes questions d'avenir auxquelles une Communauté élargie se trouvera confrontée** (monnaie unique, cohésion économique et sociale, écologie, grand réseaux d'infrastructure, immigration/sécurité intérieure, politique économique mondiale, financement des politiques communes, résorption du déficit démocratique, subsidiarité/fédéralisme, l'Europe du citoyen, politique de sécurité, aide à l'Europe de l'Est, réformes institutionnelles etc.) et de signaler ainsi que la Suisse aura des idées constructives à apporter aux **grands débats européens des années nonante**, cela aiderait grandement à atténuer la méfiance à laquelle j'ai fait allusion. Il y aurait là les premiers éléments d'une sorte de "contrat de société" entre la Suisse et ses partenaires européens en vue d'une nouvelle Communauté, plus vaste, certes, mais aussi plus forte et plus "européenne".

Bénédict de Tscharner