



20 MYTHES ET REALITES AU SUJET DE L'ÉLARGISSEMENT

Après des générations de divisions et de guerres, l'Union européenne unifie aujourd'hui pacifiquement l'Europe. De six membres fondateurs, l'UE est passée à 25 États membres et en comptera bientôt 27. Au cours des quinze dernières années, la force d'attraction qu'exerce l'UE a permis aux pays d'Europe centrale et orientale de passer de régimes communistes à de véritables démocraties modernes. Récemment, l'UE a inspiré de profondes réformes en Turquie, en Croatie et dans d'autres pays des Balkans occidentaux. Tous les Européens ont intérêt à avoir comme voisins des démocraties stables et des économies de marché prospères. Un processus d'élargissement mené avec discernement répand la paix, la démocratie, l'État de droit et la prospérité en Europe. Cependant, de nombreux citoyens de l'UE remettent aujourd'hui en cause les fondements de l'élargissement. Si les préoccupations des citoyens doivent être prises en compte au moyen de politiques appropriées, il convient également de contredire les mythes par les faits, ce qui est l'objectif de la présente note.

TROP RAPIDE?

1. L'élargissement de 2004 a-t-il été trop rapide?

Bien que dix nouveaux États membres soient entrés en même temps en mai 2004, ce processus ne s'est pas fait du jour au lendemain. Les pays d'Europe centrale et orientale, Chypre et Malte ont adhéré une décennie et demie après la chute du mur de Berlin. Au cours de ces 15 années, ces pays ont accompli de profonds changements démocratiques et économiques qui les ont rendus aptes à l'adhésion à l'UE et qui ont profité à l'Europe.

2. Le dernier élargissement a-t-il été bien préparé?

L'élargissement de 2004 est celui qui a été le mieux préparé dans l'histoire de l'UE. Dès 1991, l'UE a signé les premiers «accords européens» avec la Hongrie et la Pologne et ensuite avec d'autres pays candidats. Ces accords ont permis la création progressive d'une zone de libre-échange dès 2001 concernant 85 % des échanges bilatéraux, permettant ainsi d'éviter un choc commercial en mai 2004.

En 1993, l'UE a défini des [critères précis pour l'adhésion](#). Pour pouvoir adhérer à l'UE, un pays doit respecter les droits de l'homme, disposer d'une démocratie stable, et d'une économie de marché compétitive et être capable de mettre en œuvre entièrement la législation de l'UE. Depuis lors, l'UE a suivi étroitement les efforts entrepris par les pays candidats pour satisfaire à ces conditions. Parce qu'ils ont respecté ces dernières et bénéficié du suivi et du soutien financier de l'UE, les nouveaux États membres se sont bien intégrés dans les institutions de l'UE et appliquent ses règles de manière satisfaisante.

3. Y aura-t-il bientôt un autre élargissement de grande ampleur?

Rien de spectaculaire n'est prévu à l'horizon. [La Bulgarie et la Roumanie](#) entreront en 2007 ou 2008 dès qu'elles auront satisfait aux critères. La [Croatie](#) suivra plus tard dès qu'elle aura rempli toutes les conditions. Quant aux autres pays des [Balkans occidentaux](#), leur perspective d'adhésion est plus lointaine mais ils devront consentir davantage d'efforts et ne pourront rejoindre l'Union que lorsqu'ils seront tout à fait prêts. La [Turquie](#) est en cours de négociation d'adhésion avec l'UE mais il lui faudra beaucoup de temps pour satisfaire à tous les critères, une décennie voire davantage. Toute décision relative à l'adhésion d'un pays requiert l'unanimité de tous les États membres.

La Commission gère le [processus d'adhésion](#) avec prudence, en veillant à ce qu'il soit progressif et à ce que les pays se préparent bien, sur plusieurs années, pour satisfaire aux conditions rigoureuses de l'UE. Telle est la meilleure façon d'assurer qu'une fois réalisée, leur intégration profite à tous.

4. L'élargissement n'est-il pas antidémocratique et l'UE ne devrait-elle pas consulter l'opinion publique?

Toute décision importante entraînant [l'adhésion d'un pays](#) est prise à l'unanimité par les gouvernements démocratiquement élus des États membres de l'UE. Les parlements nationaux doivent ratifier la décision. Le Parlement européen, composé de membres directement élus, doit donner son avis conforme. Toutes les décisions essentielles sont donc prises par l'ensemble des organes compétents démocratiquement élus dans chacun des États membres et au sein de l'Union.

Pour toutes ses politiques, y compris l'élargissement, l'UE doit faire en sorte de gagner l'adhésion de ses citoyens. Tant les États membres que les institutions de l'UE doivent mieux communiquer les succès et les défis de l'élargissement.

TROP FAIBLE?

5. L'élargissement n'a-t-il pas paralysé le fonctionnement de l'UE?

L'adhésion de dix nouveaux membres n'a pas ralenti le processus de décision. Les institutions de l'UE continuent de fonctionner: les nouveaux membres du Parlement européen jouent un rôle actif dans ses groupes politiques; la Commission Barroso travaille efficacement avec 25 commissaires et, au niveau du Conseil, les décisions sont prises aussi bien qu'avant. Un an avant l'adhésion, les représentants des nouveaux États membres participaient déjà, à titre d'observateurs, aux travaux des institutions de l'UE de manière à se préparer à une participation complète au moment de l'adhésion.

6. L'élargissement n'empêchera-t-il pas un approfondissement de l'UE?

L'histoire de l'UE le démontre : il n'y a pas de contradiction entre l'élargissement de l'Union et l'approfondissement de son intégration. L'UE est parvenue à mener les deux de front. Depuis 1973, l'UE a connu cinq élargissements et intégré en tout 19 nouveaux pays tout en parvenant, dans le même temps, à développer le marché unique, à créer l'espace Schengen de libre circulation sans passeport, à adopter l'euro et à mettre en œuvre une multitude d'autres politiques nouvelles, telles que la sécurité intérieure et une politique étrangère plus forte. Dans ce dernier domaine, le dernier élargissement a accru l'influence de l'UE sur la scène mondiale.

La capacité de l'UE de répondre efficacement aux préoccupations des citoyens peut et doit encore être améliorée mais cela ne signifie pas qu'il faut mettre un terme à l'élargissement. L'UE peut continuer à s'élargir et à s'approfondir par un processus d'adhésion progressif et mené avec discernement, parallèlement à des réformes internes de ses institutions et politiques. Le traité constitutionnel vise à rendre l'UE plus efficace et plus démocratique et à renforcer son rôle au niveau mondial. Ce sont des objectifs essentiels, qu'il faut atteindre en achevant les réformes institutionnelles.

7. L'UE est-elle en mesure d'assimiler davantage de membres?

La capacité d'assimilation se mesure à la faculté de l'UE d'accueillir de nouveaux membres tout en continuant à fonctionner de manière efficace. Il s'agit d'un concept fonctionnel et non géographique.

La Commission l'a défini comme suit en novembre 2005: «Le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité d'assimilation de l'UE. Le but de l'élargissement est de partager un projet fondé sur une communauté de principes, de politiques et d'institutions. L'Union doit s'assurer qu'elle peut conserver sa capacité d'agir et de décider selon un juste équilibre au sein de ses institutions, respecter les limites budgétaires et mettre en œuvre des politiques communes qui fonctionnent bien et réalisent leurs objectifs.» (voir [Document de stratégie pour l'élargissement 2005](#), page 3)

[La capacité d'assimilation est une considération importante, comme l'a définie le Conseil européen à Copenhague en 1993](#): «La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres, tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne, constitue un élément important répondant à l'intérêt général, aussi bien de l'Union que des pays candidats». Ces principes ont été suivis en pratique par [l'Agenda 2000](#) de la Commission (1997), qui proposait des solutions pour la réforme des institutions, des politiques et du budget de l'UE. Il a ouvert la voie aux décisions de 1999-2003 qui ont préparé l'Union à l'adhésion en douceur des 10 nouveaux États membres en mai 2004.

Cela dit, si la capacité d'assimilation est un élément important à prendre en considération, nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre le prochain élargissement pour améliorer la capacité de fonctionnement de l'UE et ce, dans l'intérêt de l'Europe d'aujourd'hui. Nous devons **dès à présent** améliorer la capacité de fonctionnement de l'UE afin de renforcer la croissance économique et la compétitivité, favoriser la création d'emplois et le bien-être social et servir ainsi au mieux les intérêts de nos citoyens.

TROP COÛTEUX?

8. L'élargissement n'a-t-il pas entraîné un afflux de travailleurs vers les anciens États membres?

Le scénario-catastrophe d'une vague massive de travailleurs venus des pays d'Europe centrale et orientale ne s'est pas réalisé. La migration de la main-d'œuvre des nouveaux vers les anciens États membres a été modeste, atteignant rarement à peine 1 % de la population active du pays d'accueil. Cela est le cas tant dans les États membres restreignant l'accès à leur marché du travail que dans ceux n'appliquant pas de restrictions. Ces travailleurs ont contribué à combler la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs comme l'agriculture et la construction.

L'Irlande, le Royaume-Uni et la Suède ont ouvert avec succès leur marché de l'emploi aux travailleurs d'Europe centrale et orientale dès le 1^{er} mai 2004. En Irlande, l'arrivée des travailleurs des nouveaux États membres a largement contribué à soutenir le taux de croissance élevé du pays. Au Royaume-Uni, les travailleurs des nouveaux États membres ont permis d'occuper une partie du demi-million d'emplois disponibles. Au vu de ces expériences positives, la Finlande, le Portugal et l'Espagne viennent de décider d'ouvrir aussi leur marché de l'emploi. D'autres pays, comme la Belgique et la France, ont opté pour une ouverture partielle.

L'emploi a augmenté de 1 % en moyenne en 2005, tant dans les nouveaux que dans les anciens États membres. L'élargissement favorise l'immigration légale, qui est plus facile à contrôler, alors que le véritable problème auquel sont confrontés de nombreux États membres est l'immigration clandestine, provenant essentiellement de pays tiers.

9. L'élargissement n'a-t-il pas porté atteinte à nos conditions de travail et provoqué un dumping social?

En offrant des possibilités de travail légal dans les anciens États membres, l'élargissement de 2004 a permis une réduction de l'économie souterraine (et de la main-d'œuvre clandestine). Les travailleurs employés légalement risquent moins d'être victimes d'exploitation et de mauvaises conditions de travail; ils paient aussi des taxes et des cotisations de sécurité sociale.

L'augmentation de la population active en provenance des nouveaux États membres légalement établie dans les anciens États membres n'a pas eu d'incidence notable sur les dépenses de sécurité sociale. Au Royaume-Uni, sur cent travailleurs en provenance des nouveaux États membres, moins d'un ont sollicité des allocations au titre de la sécurité sociale.

Parallèlement, l'UE exige des nouveaux États membres qu'ils adoptent des normes en matière de santé, de sécurité et d'autres aspects liés au travail, ce qui contribue à améliorer les conditions des travailleurs dans ces pays et favorise une concurrence plus équitable entre les entreprises. Rien n'indique que l'élargissement a causé un dumping social. Au contraire, grâce à l'élargissement, des normes sociales harmonisées se diffusent lentement mais sûrement à travers l'UE.

10. L'élargissement n'est-il pas à l'origine de l'externalisation et de la délocalisation des entreprises?

De nombreuses études confirment que la délocalisation des entreprises des anciens vers les nouveaux États membres reste un phénomène marginal. En outre, l'Europe centrale et orientale n'est pas la principale destination des entreprises délocalisées, mais plutôt l'Asie: ce n'est pas l'élargissement qui est à l'origine de l'externalisation et de la délocalisation, mais la concurrence mondiale.

Les entreprises chercheront toujours à diminuer leurs coûts, à élargir leurs marchés et à profiter de l'innovation technologique et d'autres facteurs qui leur procurent un avantage concurrentiel. Les entreprises européennes sont confrontées à la concurrence mondiale, notamment de la Chine et de l'Inde. La réalisation d'investissements en Europe centrale et orientale plutôt qu'en Chine ou en Inde peut aider l'industrie européenne à préserver des emplois et à créer de la croissance dans l'ensemble de l'Europe. Par exemple, l'expansion des entreprises de services procure des emplois tant dans les nouveaux que dans les anciens États membres. L'élargissement aide l'UE à relever le défi de la mondialisation par le développement du commerce intérieur et extérieur et donc par le maintien et la création d'emplois.

11. L'élargissement n'a-t-il pas porté atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur?

Le fonctionnement du marché intérieur est faussé par une mauvaise transposition et mise en œuvre des règles communes, tant par les anciens que par les nouveaux États membres. Le [« tableau d'affichage du marché intérieur » de la Commission](#) montre que les nouveaux États membres sont sensiblement meilleurs que les anciens en ce qui concerne l'application de la législation de l'UE.

En ouvrant un marché de 75 millions de consommateurs aux entreprises des anciens États membres, l'élargissement a renforcé la concurrence sur le marché intérieur, ce qui rend également les entreprises européennes plus compétitives sur les marchés mondiaux. Les règles relatives au marché intérieur, à la concurrence et aux aides d'État s'appliquent désormais de la même façon dans les 25 États membres.

12. L'élargissement ne coûte-t-il pas trop cher?

Un café par mois, tel est le prix que chaque citoyen des anciens États membres a payé pour la réunification de l'Europe. De plus, une partie de ce coût est récupéré dans la mesure où la plupart des produits achetés dans les nouveaux États membres sont importés des anciens États membres. Au cours de la période 2004-2006, les 15 anciens États membres ont contribué en moyenne à raison de 26 euros par an et par citoyen au budget de l'UE pour le développement des 10 nouveaux États membres.

La part des nouveaux États membres dans les dépenses du budget de l'Union ne représente que 0,15 % du produit intérieur brut de l'UE. Ces fonds sont essentiellement consacrés à l'amélioration des infrastructures, ce qui profite aux entreprises de l'ensemble de l'UE. En outre, les économies des nouveaux États membres progressent deux fois plus rapidement que celles des anciens.

Les ressources financières affectées au développement de ces économies génèrent de nouveaux débouchés commerciaux tant dans les anciens que dans les nouveaux États membres.

TROP DANGEREUX?

13. L'élargissement n'a-t-il pas contribué à renforcer la migration clandestine et la criminalité organisée?

L'élargissement nous permet d'étendre les règles communautaires en matière de coopération policière et judiciaire aux nouveaux États membres et contribue ainsi à améliorer la lutte contre la criminalité et le terrorisme. Au plus les membres de l'UE intègrent leurs efforts de lutte contre la criminalité à ceux de leurs voisins, au mieux ils protègent les citoyens européens.

La sécurité et la justice sont des domaines où l'UE peut faire davantage pour protéger ses citoyens que chaque pays à titre individuel. L'UE a mis en place la coopération policière, douanière et judiciaire pour lutter contre le terrorisme, la criminalité organisée, la drogue, la traite des êtres humains et la migration clandestine, qui font désormais partie des règles communes devant être appliquées par tous les États membres.

14. L'élargissement ne constitue-t-il pas une menace pour la sécurité alimentaire et l'environnement?

La sécurité alimentaire et la santé animale des sujets majeurs de préoccupation pendant les négociations d'adhésion. L'UE a pris des mesures strictes pour que les nouveaux États membres s'alignent sur les normes de l'UE. Les usines agro-alimentaires ne satisfaisant pas aux normes ont dû fermer leurs portes avant l'adhésion, et seules celles répondant aux critères requis ont été autorisées à vendre leurs produits sur l'ensemble du marché intérieur.

La pollution et les risques environnementaux ne connaissent pas de frontières entre les États. Les questions relatives à la protection de l'environnement et aux changements climatiques doivent être abordées au niveau international et européen.

Au fil des années, l'UE a défini des normes environnementales très strictes applicables à la pureté de l'air et de l'eau, la protection de l'environnement marin, la préservation de la nature et la sécurité nucléaire. Tous les citoyens européens profitent de ces avancées.

Le processus d'adhésion constitue un outil efficace permettant d'exporter ces normes européennes strictes vers les pays candidats. Leurs normes environnementales ont été relevées à un niveau parfois supérieur à celui des anciens États membres de l'UE. L'élargissement entraîne davantage de sécurité environnementale et non moins.

TROP DE PAYS?

15. Où et quand tout cela s'arrêtera-t-il? Ne devrions-nous pas fixer une fois pour toutes les frontières de l'UE?

Le traité de l'UE stipule que tout pays européen qui respecte les valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit peut poser sa candidature à l'adhésion à l'UE. Cela ne signifie pas que tous les pays européens doivent la présenter ni que l'UE doit accepter toutes les demandes. Il ne s'agit pas d'un processus automatique mais plutôt d'un processus assorti de conditions. Les frontières de l'UE sont définies par des décisions prises à l'unanimité au plus haut niveau politique.

L'UE repose davantage sur des valeurs et une volonté politique que sur des critères géographiques tels que des rivières et des montagnes. L'Union européenne est un projet politique et ses frontières présentent un caractère politique. Celles-ci diffèrent des notions physiques et géographiques de l'Europe. Certaines îles des Caraïbes comme la Martinique et la Guadeloupe relèvent du territoire de l'UE alors que des pays européens ne font pas partie de l'Union, comme l'Islande, la Norvège ou la Suisse. Les géographes et les historiens ne se sont jamais mis d'accord sur les frontières physiques ou naturelles de l'Europe.

La frontière politique de l'UE change chaque fois qu'un nouveau pays adhère ou qu'un territoire se retire, comme dans le cas du Groenland. Pour ne pas dépasser les limites de la capacité d'assimilation de l'UE, la Commission Barroso a consolidé nos engagements existants à l'égard des pays participant déjà au processus d'élargissement: outre la Bulgarie et la Roumanie, cela concerne la Turquie, la Croatie et les autres pays des Balkans occidentaux.

16. Pourquoi la Turquie pourrait-elle adhérer à l'UE?

L'Europe a besoin d'une Turquie stable, démocratique et plus prospère, qui adopte nos valeurs, nos règles de droit et nos politiques communes. La perspective d'adhésion a déjà donné lieu à des réformes audacieuses et importantes. Si elle garantit pleinement l'État de droit et les droits de l'homme partout dans le pays, la Turquie peut rejoindre l'UE et devenir ainsi un pont encore plus solide entre les civilisations qu'elle ne l'est aujourd'hui.

En ouvrant [les négociations d'adhésion](#) et sans préjudice du résultat final, les États membres de l'UE ont unanimement décidé de reconnaître la vocation européenne de la Turquie. Grâce à de vastes réformes politiques déjà entamées au début du XX^e siècle, la Turquie s'est amarrée à l'Europe et s'est alliée à l'Ouest: le pays est membre de l'OTAN et du Conseil de l'Europe depuis plus de 50 ans. Istanbul a toujours été un centre important dans l'histoire et la culture européenne.

Pour adhérer à l'UE, la Turquie doit d'abord satisfaire à tous les critères stricts de l'adhésion. La question qui se pose est de savoir si elle pourra répondre à l'ensemble de ces critères et, dans l'affirmative, dans quel délai. Le chemin à parcourir, en l'occurrence les réformes et leur mise en œuvre, est donc tout aussi important que la destination finale

17. Pourquoi faire entrer un pays non chrétien?

L'UE ne s'est pas construite sur la religion. L'Union est fondée sur des valeurs européennes communes telles que le respect de la dignité humaine, l'État de droit, la tolérance et la non-discrimination. En tant que communauté de valeurs, l'une de nos forces est l'union dans la diversité.

Actuellement, on compte quelque 12 millions de Musulmans dans l'UE – dont bon nombre en sont ressortissants – qui côtoient des personnes de religions différentes et sans religion. La tolérance religieuse et le respect de la diversité sont des valeurs européennes essentielles: l'Europe a connu trop de guerres de religion dans le passé. C'est pourquoi la foi religieuse n'a jamais constitué un critère d'adhésion. La Turquie est un État laïque et la grande majorité de ses ressortissants sont Musulmans, appartenant pour la plupart aux courants modérés de l'Islam.

Néanmoins, la liberté de culte, la protection des minorités et la non-discrimination sont des critères politiques fondamentaux de l'adhésion. Il est impératif pour la Turquie d'améliorer sensiblement les droits des communautés religieuses non musulmanes afin de se conformer aux normes européennes.

18. Pourquoi laisser l'Ukraine de côté et accepter la Turquie?

L'Ukraine et la Turquie se situent à des stades différents dans leur relation avec l'UE. Les perspectives d'adhésion de la Turquie et sa vocation européenne remontent à plusieurs années tandis que l'aspiration de l'Ukraine à l'UE est très récente.

L'UE soutient la quête de stabilité démocratique et de développement économique de l'Ukraine au moyen de la [politique européenne de voisinage](#). Elle ouvre la voie au libre-échange, à l'aide économique, au dialogue politique renforcé et à de meilleurs contacts entre les peuples.

L'UE n'a jamais offert de perspective d'adhésion à l'Ukraine et une décision de cet ordre devrait être prise à l'unanimité par tous les États membres.

19. N'y a-t-il pas trop de criminalité et d'instabilité dans les Balkans occidentaux?

Les Balkans occidentaux ont parcouru un long chemin pour surmonter l'instabilité résultant d'une décennie de guerres et de conflits internes dans les années 90. Leur perspective européenne est le meilleur moyen de consolider davantage la stabilité et la sécurité régionales dans l'intérêt de l'Europe dans son ensemble. La poursuite de l'engagement énergétique de l'UE aidera la région à résoudre les questions en suspens telles que le statut du Kosovo et l'avenir de la Serbie et Monténégro.

La criminalité et la corruption sont toujours répandues dans la région. Un élément encourageant est que [la région des Balkans occidentaux a récemment progressé dans ce domaine](#), en partie grâce à l'aide de l'UE pour mettre en place une meilleure coopération policière et judiciaire. Le processus d'élargissement s'est avéré très efficace pour encourager les pays à s'attaquer aux problèmes de la criminalité et de la corruption et à s'engager à coopérer étroitement avec l'UE afin de protéger les citoyens.

L'élargissement signifie que les pays candidats doivent adopter les normes de l'UE en matière de contrôle frontalier et de traitement des réfugiés et des immigrants de pays tiers. En conséquence, l'élargissement nous permet de mieux contrôler le problème de la migration clandestine.

La meilleure façon pour l'UE de réduire la criminalité est de travailler directement avec les pays de la région. Les instances chargées de faire appliquer la loi dans l'UE doivent travailler avec leurs homologues dans les Balkans pour parvenir à des résultats concrets dans le monde actuel de la communication à haut débit et du transport de masse.

QUELS AVANTAGES, S'IL Y EN A?

20. Le citoyen ordinaire de l'UE tire-t-il un quelconque profit de l'élargissement?

En premier lieu, nous profitons tous du regain de stabilité et du développement pacifique auxquels les élargissements ont contribué au fil des ans.

Ensuite, les citoyens des anciens États membres bénéficient de la hausse de la consommation dans les nouveaux États membres dans la mesure où les entreprises ont vendu leurs biens, leurs services et leur savoir-faire sur ces marchés dynamiques, ce qui a contribué à maintenir et à créer des emplois chez eux. Chaque machine vendue par une entreprise allemande en Pologne profite aux citoyens allemands et chaque voiture française vendue ou transaction effectuée par une banque néerlandaise dans les nouveaux États membres profite aux économies française et néerlandaise. Le commerce entre les anciens et les nouveaux États membres a quadruplé au cours de la dernière décennie. Les anciens États membres affichent depuis longtemps un important excédent commercial avec les nouveaux États membres, ce qui a contribué à maintenir des emplois.

L'élargissement profite aux citoyens de nombreuses autres manières: il facilite les voyages, élargit les possibilités d'études à l'étranger et améliore l'environnement des entreprises. Lorsque les fonds structurels de l'UE contribuent à financer des autoroutes et des ponts en Espagne et au Portugal, ou en Pologne, en Estonie et en Slovénie, tous les Européens voyageant, vivant ou ayant des relations d'affaires dans ces pays bénéficient de ces infrastructures.