



HAL
open science

Les territoires de la construction et du fonctionnement institutionnels de l'Union européenne

Gérard-François Dumont, Pierre Verluise

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont, Pierre Verluise. Les territoires de la construction et du fonctionnement institutionnels de l'Union européenne. Géopolitique de l'Europe, Armand Colin/Sedes, pp.92-128, 2014, 978-2-301-00419-2. halshs-01986874

HAL Id: halshs-01986874

<https://shs.hal.science/halshs-01986874>

Submitted on 23 Jan 2019

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.

Chapitre 5

Les territoires de la construction et du fonctionnement institutionnels de l'Union européenne

Gérard-François Dumont

Pierre Verluise

1957	Rome, héritière de l'Empire et siège de la chrétienté, est choisie comme lieu des deux traités fondateurs.
20 juillet 1963	Première convention de Yaoundé entre la CEE et des pays d'Afrique.
10 septembre 1989	Ouverture totale de la frontière austro-hongroise, signifiant, après le démantèlement commencé le 2 mai 1989, la fin du « rideau de fer ».
20 janvier 1983	Devant le Bundestag, le président François Mitterrand témoigne de l'identité d'une Europe de la liberté.
1 ^{er} janvier 1993	La Communauté économique européenne prend le nom d'Union européenne (UE).
Juin 1993	Le Conseil européen de Copenhague définit les trois critères des futures adhésions.
Juin 2003	Mise en place d'une politique visant à des « Accords de stabilisation et d'association » avec l'entourage proche (ASA).
Mai 2004	Mise en place de la « politique européenne de voisinage » (PEV).
3 octobre 2005	Ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne avec la Turquie et la Croatie.
15-16 juin 2006	Le Conseil européen annonce un quatrième critère d'adhésion pour que « le rythme de l'élargissement » tienne compte de la « capacité d'absorption de l'Union ».
1 ^{er} juillet 2013	Après le septième élargissement à la Croatie, l'UE compte 28 pays.

Dans l'évolution de l'Europe communautaire, l'aspect le plus manifeste tient aux différents changements, sans limite précisée, de sa dimension géographique. Il en résulte de nombreuses interrogations de géopolitique interne à l'Union européenne quant à la façon dont sont représentés les territoires et leurs populations au sein des différentes instances comme à propos de la nature réelle du caractère démocratique de l'Union européenne. Enfin, comme l'Europe communautaire n'est pas une île, ni en Eurasie, ni par rapport aux autres territoires de la planète, il convient d'examiner ses relations avec les pays qui n'en sont pas membres.

1. D'un territoire réduit à la ré-union de l'Europe

En l'espace de cinquante ans, l'Europe communautaire enregistre un changement géographique majeur, son succès multipliant les adhésions à l'Ouest, puis à l'Est, à la suite de l'implosion soviétique. Le quadruplement, et même plus, du nombre des États membres, interpelle sur les conditions à fixer à l'adhésion, d'autant plus que les intentions de rejoindre l'Europe communautaire ne faiblissent pas.

A. Les premiers élargissements limités à l'Ouest

De 1957 à 1973, donc pendant plus de quinze ans, les six pays qui commencent à s'unir ne forment qu'une petite Europe communautaire par leur nombre, leur population et leur superficie. En outre, le territoire allemand est encore divisé puisque sa partie orientale se trouve dominée par l'URSS. Ces six pays couvrent, certes, la majeure partie de l'Europe occidentale. Ils ne comptent qu'un pays de l'Europe méridionale, l'Italie. De surcroît, cette Europe des Six se trouve concurrencée par un autre projet mis sur les rails, en juillet 1959, par le Royaume-Uni : l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui comprend aussi l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse.

Puis les succès d'intégration au sein de l'Europe des Six deviennent éclatants lorsque, en 1961, le Royaume-Uni dépose une demande d'adhésion à la CEE. Conformément à son pragmatisme traditionnel, après un *wait and see*, sa demande d'adhésion témoigne que la bonne démarche de regroupement européen est celle issue des traités de Rome, l'AELE n'étant qu'un pis-aller.

Certes, le général de Gaulle retarde l'adhésion du Royaume-Uni en mettant son veto par deux fois, en 1963 et 1967, car le président français considère que le Royaume-Uni compte préserver des relations trop étroites avec les États-Unis ainsi qu'avec ses anciennes colonies, dans le cadre du Commonwealth. Il s'inquiète aussi des conditions de participation du Royaume-Uni à la politique agricole commune. Quelques années après la fin de la présidence française du général de Gaulle, l'Europe communautaire s'étend, en 1973, à l'Europe septentrionale avec l'entrée de trois pays : le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark. Elle devient, de façon imprévue, une Europe des Neuf et non des Dix, car les citoyens norvégiens désavouent par référendum leurs dirigeants, qui ont signé en 1972 un traité d'adhésion. Dans le même temps, précisément le 1^{er} janvier 1973, la CEE signe un accord de libre-échange avec les pays de l'AELE qui n'y ont pas adhéré (Autriche, Portugal, Suède, Suisse).

Le deuxième élargissement, celui avec la Grèce en 1981, revêt une triple dimension : politique, géographique et symbolique. Entre ainsi dans l'Europe communautaire un pays récemment sorti d'une dictature militaire, situé dans l'Europe la plus méridionale et qui symbolise une civilisation considérée comme un élément identitaire de l'Europe. Chacun comprend aujourd'hui pourquoi il est fâcheux que la lutte contre la corruption n'ait pas été d'emblée considérée avec sérieux. Il est vrai qu'un pays fondateur, l'Italie, n'a pas donné le bon exemple.

Les deux premières caractéristiques du deuxième élargissement se retrouvent avec le troisième élargissement, à l'Espagne et au Portugal, en 1986. Ce dernier témoigne d'une double capacité de l'Europe communautaire : concourir à diffuser des normes démocratiques sur le continent, puis faciliter leur rattrapage à des économies en retard de développement.

B. Les élargissements postérieurs à l'implosion soviétique

L'implosion soviétique, qui se caractérise sur le terrain géographique par la suppression du rideau de fer¹, modifie considérablement la situation géopolitique en Europe, car elle rend possible l'adhésion d'États neutres. Ainsi, l'Autriche et la Finlande, deux pays frontaliers du pacte de Varsovie, dont les économies entretiennent des relations commerciales étroites avec l'Europe communautaire, deviennent membres de l'Europe communautaire, ce qui aurait été inacceptable pour l'URSS. Après 1991, comme les cartes sont redistribuées, dès le 18 juin 1991, l'Autriche, la Finlande, ainsi que la Suède², se fondent dans un Espace économique européen (EEE) qui les associe à l'Europe communautaire. Quatre ans plus tard, en 1995, le quatrième élargissement de l'Europe communautaire englobe ces trois pays, soit deux d'Europe septentrionale et un d'Europe occidentale. Ainsi, les quatre premiers élargissements se sont-ils effectués à l'Ouest, au sens politique donné à ce terme pendant toute la période soviétique.

Le 1^{er} mai 2004, un changement majeur intervient avec le cinquième élargissement. Il témoigne de la nouvelle donne géopolitique en Europe et marque à la fois un bouleversement géographique comme un saut quantitatif. En effet, ce cinquième élargissement ne concerne pas moins de dix pays, portant l'Europe communautaire de quinze à vingt-cinq membres. L'Europe communautaire devient majoritaire en Europe par la population qu'elle réunit et même par sa superficie si l'on considère l'Europe sans la Russie. Ce saut quantitatif voit, d'une part, l'adhésion de huit territoires ayant appartenu au bloc de l'Est, dont trois pays issus de l'URSS, désormais géographiquement classés dans l'Europe septentrionale, Estonie, Lettonie, Lituanie, quatre classés dans l'Europe orientale, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, et un dans l'Europe méridionale, la Slovaquie, l'une des Républiques de l'ex-Yougoslavie. S'y ajoutent, d'autre part, deux pays méditerranéens, Malte et Chypre, ce dernier, proche du Moyen-Orient, étant classé conventionnellement dans l'Asie occidentale. Cette dernière adhésion rend l'Europe communautaire directement concernée par une question géopolitique : la division de fait de Chypre et l'occupation, depuis 1974, du Nord de l'île par l'armée de la Turquie, pays qui y a organisé un semblant d'État reconnu uniquement par Ankara.

Puis la réunification de l'Europe, permise par l'implosion soviétique, se poursuit le 1^{er} janvier 2007 dans le cadre de l'Europe communautaire, par le sixième élargissement, au bénéfice de la Roumanie et de la Bulgarie. Ce qui porte alors à 27 le nombre des pays membres de l'Union européenne. Le septième élargissement de l'UE a lieu le 1^{er} juillet 2013, avec l'adhésion de la Croatie, issue de l'ex-Yougoslavie. Ce qui élève à 28 le nombre des pays membres de l'UE.

Parallèlement à ces élargissements, l'Europe communautaire réalise qu'il lui faut fixer des conditions précises à l'adhésion pour ne pas risquer de se dénaturer, sachant qu'aucune condition n'est requise pour un dépôt de candidature.

1. Phénomène beaucoup plus important que la symbolique, et devenue inévitable, chute du mur de Berlin. Explication : il n'y avait pratiquement aucun journaliste pour assister à la première ouverture de la frontière austro-hongroise, le 2 mai 1989 (premier coup de tenaille de gardes frontières hongrois qui démantèlent les barbelés à la frontière avec l'Autriche), ni à son ouverture complète le 10 septembre 1989, alors qu'ils étaient forts nombreux le 9 novembre 1989 à Berlin.
2. Rappelons que la Suède a une politique étrangère neutraliste, contrairement à la Norvège, qui a abandonné une telle attitude en raison de son invasion par Hitler lors de la Seconde Guerre mondiale. La Norvège est donc membre de l'Otan depuis sa création en 1949, alors que la Suède ne s'y est associée que depuis 1994, dans le cadre d'un Partenariat pour la paix.

C. Les conditions fixées à la géographie institutionnelle de l'Union européenne

La réalisation de l'Europe communautaire s'est toujours présentée comme un processus politique et économique ouvert à tous les pays européens disposés à adhérer aux traités constitutifs et à reprendre l'acquis communautaire. Ainsi, d'un point de vue juridique, l'article 237 du traité de Rome stipule les conditions d'adhésion suivantes : « Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté. » Cependant, la définition de l'adjectif « européen », pourtant utilisée pour refuser la demande d'adhésion du Maroc, n'a jamais été précisée. En 1992, l'article F du traité de Maastricht dispose que tout État européen qui respecte les principes démocratiques fondamentaux de l'UE peut demander à devenir membre de l'Union. Comme ces conditions méritent d'être précisées, en 1993, le Conseil européen de Copenhague définit trois critères à remplir, politique, économique et d'aptitude, non au moment du dépôt de candidature, mais à celui de l'adhésion à l'UE. Le critère politique signifie : des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté de droit, le respect des droits de l'homme et des minorités ainsi que leur protection. Le critère économique concerne l'existence d'une économie de marché viable, capable de faire face aux pressions commerciales et aux forces du marché à l'intérieur de l'UE. Le critère d'aptitude tient à la capacité d'assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment de souscrire aux objectifs de l'UE et de disposer d'une administration publique nationale suffisamment compétente pour appliquer la législation européenne.

Puis certains gouvernements prennent conscience des inquiétudes des opinions publiques face à des élargissements dont les limites ne sont pas clarifiées par les critères de Copenhague et qui pourraient pourtant porter atteinte au bon fonctionnement de l'UE. Le gouvernement français émet l'idée qu'une adhésion nouvelle ne devrait être possible que si l'Union européenne possède une « capacité d'absorption ». Suivant l'avis du gouvernement français, le Conseil européen des 15-16 juin 2006 confirme dans ses conclusions que « le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité d'absorption de l'Union » et demande à la Commission de préciser cette notion. En conséquence, le 8 novembre 2006, la Commission européenne présente un « rapport spécial sur la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux États membres » afin que tout futur élargissement ne se réalise que s'il n'empêche pas l'Union de fonctionner correctement. Dans ce rapport, « la capacité d'absorption » devient « la capacité d'intégration de l'Union européenne », qui se décline selon trois axes.

Le premier consiste à « maintenir l'élan pour renforcer et approfondir l'intégration européenne en donnant à l'Union les moyens de fonctionner, ce qui est dans l'intérêt de ses citoyens tant actuels qu'à venir ». Ce premier axe repose lui-même sur trois critères : le fonctionnement efficace des institutions et des procédures décisionnelles, la capacité de poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communes comme la capacité à financer ces politiques de manière durable.

Le deuxième axe demande de « faire en sorte que les pays candidats soient prêts à assumer les obligations découlant de l'adhésion, en veillant à ce qu'ils remplissent les conditions rigoureuses fixées ». Il s'agit de garantir une approche plus adaptée des négociations d'adhésion, ce qui n'a pas toujours été le cas précédemment, par exemple en matière de lutte contre la corruption ou d'appréciation des droits réels plus que des droits formels.

Le troisième axe souhaite « Assurer une meilleure communication » afin de garantir le soutien de l'opinion publique aux futurs élargissements. En outre, dans son rapport, la Commission précise : « il apparaît peu probable qu'à l'avenir, un large groupe de pays adhère

simultanément ». Autrement dit, les prochains élargissements devraient se faire pays par pays, de façon très progressive. Toujours en 2006, Olli Rehn, commissaire à l'Élargissement, précise que, désormais, durant les différentes étapes de tout nouvel élargissement, le critère de la « capacité d'intégration » de l'UE sera examiné avec attention afin de déterminer si elle est en mesure ou non d'intégrer un nouveau membre. Cependant, ce critère apparaît inappliqué, au moins jusqu'en 2014, puisqu'il n'a jamais été pris en compte ni pour de nouvelles adhésions, ni lors des négociations avec les pays ayant le statut de pays-candidat. D'ailleurs, la Turquie a dénoncé un nouveau critère défini postérieurement à l'obtention de son statut de pays candidat.

Les étapes de l'adhésion d'un pays à l'Union européenne

- Désignation du pays comme pays candidat.
- Mise en œuvre d'une stratégie de pré-adhésion au profit de l'État candidat dans l'objectif de le familiariser avec les procédures et les politiques de l'UE, en lui offrant la possibilité de participer à des programmes communautaires et en lui accordant une aide financière.
- Décision de l'ouverture des négociations par le Conseil européen.
- Négociations d'adhésion entre chaque pays candidat et la Commission européenne, qui représente l'Union européenne. La Commission mesure l'application et contrôle le respect des autres critères de Copenhague : elle veille à l'intégration de l'acquis communautaire dans la réglementation du pays. Le rythme des négociations dépend de la célérité de chaque pays candidat. Il n'est donc pas possible d'estimer à l'avance la durée des négociations avec chaque pays. Durant les années de négociations, le pays candidat se voit offrir des aides pour faciliter son rattrapage économique.
- Rédaction d'un traité d'adhésion comme résultat des négociations.
- Vote du traité d'adhésion par le Parlement européen à la majorité absolue des membres.
- Approbation du traité par le Conseil européen, exigeant l'unanimité.
- Signature du traité d'adhésion par tous les États membres et le(s) candidat(s) concerné(s).
- Ratification du traité d'adhésion par tous les signataires selon leurs procédures constitutionnelles respectives.
- Adhésion effective à la date d'entrée en vigueur du traité : le pays candidat devient alors un État membre.

Bilbao	Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail.
Bruxelles	Commission européenne, Comité économique et social européen (Cese), Comité des régions, Agence européenne de défense.
Cologne	Agence européenne pour la sécurité aérienne.
Copenhague	Agence européenne pour l'environnement.
Francfort	Banque centrale européenne (BCE).
Genève	Association européenne de libre-échange (AELE).
Helsinki	Agence européenne des produits chimiques.
Héraklion	Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information.

La Haye	Europol (renseignements relatifs aux organisations criminelles).
Lille-Valenciennes	Agence ferroviaire européenne.
Lisbonne	Agence européenne pour la sécurité maritime.
Londres	Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd), Agence européenne des médicaments.
Luxembourg	Cour de justice, Cour des comptes, Banque européenne d'investissement (BEI).
Paris	Agence spatiale européenne, Institut d'études de sécurité de l'UE.
Parme	Autorité européenne de sécurité des aliments.
Strasbourg	Parlement européen (sessions plénières), Médiateur de l'UE, Conseil de l'Europe.
Thessalonique	Agence européenne pour la reconstruction.
Varsovie	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex).
Vienne	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), Agence des droits fondamentaux de l'UE.
Vigo	Agence européenne de contrôle des pêches.



© Gérard-François Dumont.

Carte 4 : Les sièges des principales institutions européennes

D. Les pays ayant le statut de candidat

Pour l'avenir, six élargissements possibles sont à l'étude et concernent la Turquie, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie, l'Islande et l'Albanie depuis fin juin 2014.

La Turquie bénéficie du statut de « pays candidat » depuis la décision de 1999 du Conseil européen d'Helsinki. Le 15 décembre 2004, le Parlement européen vote un avis favorable à l'ouverture de négociations d'adhésion. Aussi, les chefs d'État ou de gouvernement, réunis en Conseil européen les 17 et 18 décembre 2004, proposent d'ouvrir ces négociations à condition que la Turquie engage certaines réformes et signe le protocole étendant l'Union douanière aux 10 nouveaux États membres de 2004. Or, un grave désaccord demeure. Non seulement, depuis 1974, la Turquie occupe le Nord de l'île de Chypre, mais elle refuse de reconnaître le gouvernement de Nicosie, le seul à être reconnu par la communauté internationale. En juillet 2005, lors de la signature de l'accord étendant l'Union douanière entre la Turquie et l'UE aux dix nouveaux États membres, les autorités turques tiennent à préciser qu'à travers ce texte, elles ne reconnaissent pas la République de Chypre, pourtant membre de l'UE depuis le 1^{er} mai 2004. Néanmoins, le Conseil européen du 3 octobre 2005 décide l'ouverture des négociations d'adhésion, en indiquant seulement qu'Ankara aura l'obligation de reconnaître la partie chypriote au cours des négociations. Dès le début, ces dernières s'avèrent difficiles. En 2006, le Conseil européen des ministres des Affaires étrangères se trouve obligé¹ de suspendre les discussions avec Ankara sur certains chapitres de négociation, en raison du refus turc d'ouvrir ses ports et aéroports aux navires et avions en provenance de Chypre. D'un point de vue juridique, les négociations se poursuivent conformément aux conclusions du Conseil européen de décembre 2007 qui laissent ouvertes les deux issues possibles au processus de négociation, soit l'adhésion, soit, ce qui correspond au souhait de la CDU-CSU allemande ou de la majorité des Français selon les sondages, un partenariat renforcé. Cette alternative demeure jusqu'à présent théorique puisqu'il n'y a aucun précédent. De 2010 à 2012, les négociations entre la Turquie et l'UE ont été pratiquement au point mort, chacune des deux parties donnant l'impression de manquer de motivation. En 2011, la Commission européenne demande à la Turquie des efforts supplémentaires pour garantir le respect effectif des droits fondamentaux, notamment la liberté d'expression, les droits de la femme et la liberté de religion. Le rapport 2012 déplore : « Le fait que la Turquie n'ait réalisé aucun progrès sensible dans la mise en œuvre intégrale des critères politiques suscite des inquiétudes croissantes. »² La Commission européenne n'apprécie pas les « menaces » turques, par exemple au sujet de Chypre. « La Turquie a gelé ses relations avec la présidence tournante du Conseil de l'UE au cours du second semestre 2012, notamment en refusant de participer à toute réunion présidée par la présidence chypriote. La Commission

1. Cette décision politique est prise dans un contexte caractérisé par des opinions publiques peu favorables à l'adhésion de la Turquie. En effet, selon l'Eurobaromètre n° 255 de juillet 2006, une majorité relative d'Européens (48 %) se déclare opposée à l'adhésion de la Turquie, même si celle-ci se conforme aux différents critères de l'Union européenne. 54 % des Français se déclarent opposés à cette adhésion. Ils se montrent ainsi moins tranchés que les opposants les plus catégoriques à l'adhésion de la Turquie : Autrichiens (81 % opposés), Allemands (69 %), Luxembourgeois (69 %), Chypriotes (68 %) et Grecs (61 %). De manière générale, les États apparaissant les plus favorables à d'éventuels futurs élargissements sont la Roumanie, la Bulgarie (qui compte une importante minorité turque), la Pologne (qui espère ainsi pouvoir peser pour une future adhésion de l'Ukraine), la Slovaquie, et trois États de la moitié Nord de l'Europe : Suède, Danemark et Pays-Bas.
2. Commission européenne, « Stratégie d'élargissement et principaux défis 2012-2013 », COM (2012) 600 final COM (2012) 600, p. 20.

réitère ses fortes craintes à l'égard des déclarations et menaces turques et appelle au plein respect du rôle de la présidence du Conseil, en tant que clé de voûte institutionnelle de l'UE prévue par le traité. »¹ En mai 2012, afin de redonner une chance aux négociations, un programme pour le développement de relations constructives entre l'UE et la Turquie est lancé. À cette même date, Nicolas Sarkozy, dont l'opposition à l'entrée de la Turquie dans l'UE est connue, quitte l'Élysée. Son successeur, François Hollande, défend une autre ligne. Son ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius, fait savoir le 12 février 2013 que la France lève son veto sur le chapitre de la politique régionale dans le cadre des négociations d'adhésion de la Turquie à l'UE. Cependant, quelques semaines plus tard, en juin 2013, de nombreuses manifestations contestent le gouvernement turc et sont violemment réprimées. La brutalité des déclarations du Premier ministre turque et des forces chargées de réprimer les manifestants choque une partie des gouvernements européens. Ces événements renforcent les arguments des opposants à la poursuite du processus d'adhésion de la Turquie. Mais l'Union européenne fait preuve de pusillanimité alors que des dizaines de journalistes turques sont emprisonnées.

Deuxième État ayant le statut de pays candidat, après avoir déposé sa demande en mars 2004, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) s'est vue reconnaître ce statut lors du Conseil européen du 16 décembre 2005. Dans le rapport adopté le 6 novembre 2007, la Commission européenne ne recommande pas l'ouverture des négociations d'adhésion avec ce pays parce qu'elle considère qu'il y a encore des réformes importantes à accomplir, notamment en ce qui concerne le système judiciaire et la décentralisation. Mais, en outre, l'avancée de la candidature de l'ancienne république yougoslave de Macédoine à l'UE est bloquée par un différend avec Athènes sur son nom, qui est similaire à celui d'une province grecque. En juin 2013, le Parlement européen vote une résolution en faveur de l'ouverture des négociations. Mais la Grèce continue de s'y opposer et sa position se trouve confortée par le fait que la fin de l'année 2013 et le début de 2014 mettent en évidence une certaine régression de la démocratie en Macédoine, avec un respect insuffisant des droits des minorités, ce dont témoigne une tension ethnique entre Macédoniens serbes et Macédoniens albanais.

Le troisième État bénéficiant du statut de pays candidat est le Monténégro. En 2008, ce pays dépose une demande d'adhésion. Quatre ans après, en juin 2012, les négociations d'adhésion commencent. Depuis, les demandes de l'UE portent notamment sur le domaine judiciaire et la lutte contre le crime organisé.

En juillet 2009, c'est au tour de l'Islande de déposer une demande d'adhésion, car ce pays, qui applique déjà la très grande majorité des règles de l'UE, pense alors qu'il aurait moins fortement subi la crise entamée en 2008 s'il avait été membre de l'UE. Mais, au fil des années, son envie d'UE s'estompe et le pays s'éloigne de son projet d'adhésion, portant au pouvoir en 2013 un gouvernement défavorable à l'adhésion. En mai 2014, ce gouvernement islandais envisage de faire voter par le Parlement le retrait de la candidature d'adhésion déposée en 2009. Mais les citoyens les plus favorables à ce retrait souhaiteraient un référendum pour donner plus de poids à une telle décision.

La Serbie, qui a déposé une demande d'adhésion en décembre 2009, a fini par obtenir l'ouverture des négociations en janvier 2014, après un délai dû surtout à la question du Kosovo, État que la Serbie ne reconnaît pas.

1. COM (2012) 600, p. 20.

Aux pays ayant le statut de candidat, il faut ajouter les candidats potentiels, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo, situés dans ce kaléidoscope géopolitique¹ que sont les Balkans. Dans le premier, les enjeux de pouvoir entre les trois communautés (Serbes, Bosniaques et Croates) empêchent la construction d'un état de droit. Et le Kosovo fait encore une place importante au crime organisé.

L'adhésion de la Turquie est-elle souhaitable ?

Les arguments qui plaident en faveur de l'adhésion de la Turquie dans l'Union européenne relèvent de l'histoire contemporaine et d'objectifs politiques et économiques. D'abord, la Turquie aurait vocation à entrer dans l'UE en raison de l'ancienneté d'un premier accord de libre-échange signé en 1963, souvent interprété comme ayant donné un droit d'adhésion à la Turquie, puis d'une demande d'adhésion effectuée le 14 avril 1987. D'ailleurs, dès le 6 octobre 2004, la Commission estime dans une communication que la Turquie répond suffisamment aux critères politiques de Copenhague et suggère une ouverture des négociations d'adhésion sous conditions. Elle propose également d'encadrer les négociations de façon étroite en appliquant une stratégie reposant sur trois piliers. Le premier pilier porte sur le soutien aux réformes politiques internes de la Turquie. Le deuxième concerne l'alignement sur l'acquis communautaire. Le troisième porte sur l'aspect culturel (religion, migration, droit des minorités...).

Du côté des entreprises, le marché turc, qui compte 76 millions de consommateurs, et davantage encore dans les prochaines années, représente des possibilités d'expansion, d'autant que la croissance démographique du marché des 28 est faible, et même négative dans nombre de pays.

Au plan politique, l'idée est qu'arrimer la Turquie à l'UE lui imposerait d'appliquer des règles de droit, la ferait évoluer vers des pratiques démocratiques, y compris le respect des minorités. Ce qui écarterait les coups d'État militaires que ce pays a connus et instaurerait une paix durable entre la Turquie et les autres pays de l'UE.

Mais tous ces arguments ont leur revers. Au fil des décennies, l'UE a multiplié les politiques d'ouverture aux échanges économiques avec de nombreux pays, sans considérer que cela signifiait un droit d'adhésion. Par exemple, le 14 décembre 1963, Rabat demande officiellement l'ouverture des négociations avec la CEE. Le 31 mars 1969, un accord d'association, signé à Rabat, marque le début de la relation entre la CEE et le Maroc. Le roi Hassan II se déclare « optimiste quant aux perspectives d'avenir² qui s'offrent aux parties contractantes »³. En 1984⁴, au sommet de Fontainebleau, le roi Hassan II dépose une demande d'adhésion du Maroc à la CEE. Pourtant, en 1987, la CEE rejette cette demande. Onze ans plus tard, le 20 juillet 1995, le Souverain réitère sa demande à l'occasion de la visite du chef de l'État français à Rabat, avançant un argument à la fois géographique et

1. Gérard-François Dumont, « Le peuplement balkanique, un kaléidoscope géopolitique », *Géostratégiques*, n° 31, 2^e trimestre 2011.
2. L'usage par le roi Hassan II, qui pratiquait une belle langue française, d'un pléonisme peut être considéré comme volontaire.
3. *Revue du marché commun*, n° 142, mars-avril 1971.
4. Rachid El Houdaïgui, *La politique étrangère sous le règne de Hassan II*, Paris, L'Harmattan, 1999.

politique¹ : « Géographiquement, notre pays est très près de l'Europe. C'est une position dont ne peuvent se prévaloir d'autres pays associés à la CEE »².

L'argument politique se trouve confronté à deux ensembles d'éléments géopolitiques, internes et externes. Entrer dans l'UE suppose non seulement de respecter des règles de l'État de droit, la démocratie, la liberté de la presse, et, en particulier, de lutter résolument contre des pratiques mafieuses ou de corruption, de respecter les minorités, mais encore d'accepter de transférer des compétences nationales au niveau de l'UE. Le principe nationaliste, qui reste toujours la colonne vertébrale de la Turquie, et explique aussi bien le refus de la reconnaissance du génocide arménien³ que le déplacement forcé de populations dans les régions turques à population kurde et le maintien de ces régions sous statut militaire, peut-il accepter des transferts de souveraineté ? D'ailleurs, la Turquie, comme tout pays, a intérêt à avoir la politique de sa géographie. N'a-t-elle pas davantage à gagner en jouant de sa position de trait d'union⁴, d'une part entre l'Europe et l'Asie, d'autre part entre la Méditerranée et la Russie, plutôt qu'en entrant dans une logique de supranationalité européenne limitant les prérogatives d'Ankara ?

L'argument économique a également ses limites. Il apparaît, en effet, que les entreprises européennes éprouvent des difficultés à réaliser des investissements, dans la mesure où le capitalisme turc leur est insuffisamment ouvert⁵, apparemment à l'exception du secteur automobile. Malgré l'existence d'un tissu d'entreprises industrielles, l'économie turque souffre du poids du secteur informel et d'habitudes de corruption, parfois même mafieuses. Ces dernières organisent un réseau d'import-export de drogue utilisant la fameuse route des Balkans, qui constitue un handicap pour une synergie qui profiterait à la fois à la Turquie et à l'Union européenne.

En géopolitique externe, entrer dans l'UE suppose de respecter les territoires des autres membres de l'Union. Or, des tensions subsistent soit en ce qui concerne les îles grecques de la mer Égée, soumises à des pressions turques périodiques, soit par le complet soutien politique et militaire d'Ankara à un État « fantoche » localisé au nord de Chypre, État qui se trouve être un territoire de non-droit et où peuvent se réfugier, sans risque d'être poursuivis, tous ceux qui commettent des crimes ou des délits dans l'UE. Enfin, une UE dont la Turquie serait membre aurait pour frontière la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Iran ou la Syrie, et devrait alors assumer une certaine instabilité régnant sur de telles frontières, où persistent de nombreuses tensions géopolitiques, supposant en conséquence de la part de l'Union européenne une diplomatie fine et une forte présence dans des contrées, pourtant très éloignées de Bruxelles : la question de l'eau au Moyen-Orient, celle des populations kurdes, celle du Sandjak d'Alexandrette, etc.

1. Maurice Flory, « Note sur la demande d'adhésion du Maroc à la Communauté économique européenne », Centre de Recherches et d'études sur les sociétés méditerranéennes (C.R.E.S.M.), Éditions du CNRS, 1986.
2. Discours du 3 mars 1985, dans : *Discours et interview de S.M. Le Roi Hassan II, Rabat*, Éditions du ministère de l'Information, mars 1985-mars 1986, p. 5-19.
3. Rappelons que les travaux historiques démontrant la responsabilité de l'État turc dans le génocide des Arméniens sont très nombreux. Cf. Taner Akçam, Un acte honteux. *Le génocide arménien et la question de la responsabilité turque*, Paris, Denoël, 2008.
4. Gérard-François Dumont, « La Turquie et l'Union européenne : intégration, divergence ou complémentarité ? », *Géostratégiques*, n° 30, 1^{er} trimestre 2011.
5. Jean-Raphaël Chaponnière, « Panorama de l'industrie turque », *Revue Tiers Monde*, n° 194, avril-juin 2008.

Des pays européens et des territoires se tenant volontairement à l'écart de l'Union européenne

À rebours des demandes d'adhésion à l'Union européenne, intentionnelles par définition, il convient de considérer des pays ou des territoires qui n'ont guère manifesté de demande ou se tiennent à l'écart, le plus souvent volontairement. Ainsi, l'Union européenne était prête à accepter la Suisse. De nombreux dirigeants de cette dernière n'y voyaient que des avantages en dépit de sa tradition de neutralité, mais les électeurs suisses en ont décidé autrement. En effet, dans la votation de mars 2001, les Suisses ont refusé à 77 % l'ouverture immédiate de négociations pour l'entrée de la Suisse dans l'Union européenne. Le « non » l'a emporté dans tous les cantons, y compris les cantons francophones. Il en a été de même par deux fois en Norvège.

En second lieu, demeurent en dehors de l'UE des petits pays européens qui n'envisagent pas d'appliquer les normes, dont certaines sont jugées comme trop pesantes, des réglementations communautaires ou de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg. Il s'agit de Monaco, du Liechtenstein, de Saint-Marin et d'Andorre. Selon une logique diplomatique très spécifique, l'État du Saint-Siège se trouve dans la même situation. En outre, il convient de citer des territoires qui, bien qu'étant sous la – relative – souveraineté d'un pays membre, sont en dehors de l'Union européenne : ils n'ont pas à en respecter les règles, mais, en contrepartie, ne peuvent bénéficier de certaines politiques comme la politique régionale. C'est le cas des îles anglo-normandes, qui reconnaissent la souveraineté de la couronne britannique, comme des pays et collectivités d'outre-mer de la République française, alors que les départements d'outre-mer font totalement partie de l'Europe communautaire. Mayotte, après être devenue un département et une région d'outre-mer à assemblée unique, est devenue un territoire de l'UE le 1^{er} janvier 2014, parmi les autres régions dites ultrapériphériques. Notons, enfin, que la crise financière de 2008 a conduit certains responsables islandais à envisager une candidature à l'Union européenne.

Les décisions sont-elles plus difficiles à prendre à 28 qu'à 6 ?

La réponse est incontestablement positive, selon certains. Or, les données rassemblées dans un livre¹ montrent que, depuis l'élargissement de 2004, l'Union européenne ne fonctionne certainement pas plus mal, voire mieux. Sans porter de jugement sur le contenu des décisions prises, ses auteurs observent que les décisions ne sont pas plus longues à prendre, et qu'elles sont même prises plus vite du fait de la nécessité de trouver un compromis. Dès lors, le consensus prime, sachant qu'une discussion à 28 interlocuteurs ne signifie pas nécessairement 28 avis différents.

D'ailleurs, l'Europe communautaire, au cours de son histoire, n'a cessé de rencontrer des difficultés, bien avant que le nombre d'États y devienne important : veto de De Gaulle à l'adhésion britannique en 1963, exigence de Margaret Thatcher d'obtenir un rabais à la contribution britannique au budget européen en 1979, démission collective de la Commission européenne en 1999... En revanche, les différences dans la capacité des États membres à se comporter comme des États de droit créent de véritables difficultés.

1. Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez et Olivier Duhamel (dir.), *L'élargissement : comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006.



Carte 5 : Les élargissements de l'Union européenne

2. Les représentations territoriales au sein des institutions européennes

Selon Jean Monnet, « Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions », d'où l'importance d'examiner cette question. Au fil des années, l'Europe communautaire se construit un système politique original, en permanente évolution, dont le

cœur est un « triangle décisionnel » comprenant le Conseil, la Commission et le Parlement européens. Ces instances exercent chacune une influence par les nombreux actes juridiques que sont les règlements, les directives ou les recommandations. Or, chacune s'organise selon une représentation territoriale différente et, donc, une méthode spécifique pour satisfaire les équilibres géopolitiques internes. En outre, la question de la représentation se pose également dans les autres institutions créées par l'Europe communautaire.

A. La représentation des États membres et de leurs populations au Conseil

Non explicitement prévu à l'origine, le Conseil européen naît à Dublin les 10-11 mars 1975 à l'occasion d'une première réunion. Puis, il s'impose comme le lieu de définition des grandes orientations de la politique générale avant que son rôle soit consacré par le traité de Maastricht. Il rassemble les chefs d'État et de gouvernement des États membres et compte le président de la Commission européenne comme membre de droit. Centre d'impulsion des principales initiatives politiques de l'UE et organe d'arbitrage des questions litigieuses qui n'ont pu trouver d'accord au sein du Conseil de l'Union européenne (qui réunit les ministres des pays membres de l'UE selon la matière inscrite à l'ordre du jour), le Conseil européen aborde également les problèmes d'actualité internationale à travers la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), mécanisme de rapprochement et d'expression d'une diplomatie commune des États membres instauré par le traité de Maastricht. Le Conseil dispose aussi du pouvoir législatif qu'il partage, selon la procédure de codécision, avec le Parlement européen. Il exerce également avec le Parlement le pouvoir budgétaire. Le Conseil arrête les accords internationaux négociés au préalable par la Commission.

Le Conseil européen, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement, se réunit en principe quatre fois par an sous la présidence, depuis 2010, en application du traité de Lisbonne, d'un président nommé pour deux ans et demi, et renouvelable une fois depuis le traité de Lisbonne. Toutefois, le système d'une présidence tournante d'une durée de six mois a été conservé pour la présidence des réunions des ministres des États membres, ce qui est appelé le Conseil de l'Union européenne.

En application des traités, les décisions du Conseil sont prises à la majorité qualifiée ou à l'unanimité, selon les matières. Dans des domaines essentiels, comme l'adhésion d'un nouvel État, la modification des traités ou la mise en route d'une nouvelle politique commune, le Conseil doit statuer à l'unanimité. Dans la plupart des autres cas, le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée. Pour calculer cette majorité, chaque pays dispose d'un certain nombre de voix grossièrement pondéré selon la taille relative de sa population. Les habitants des pays les moins peuplés ont cependant un poids politique relatif jusqu'à vingt-cinq fois supérieur à celui des habitants des États les plus peuplés¹. En application du traité de Nice de 2000, la majorité qualifiée, depuis le 1^{er} novembre 2004, est acquise sous deux conditions : un nombre de votes favorables, d'au moins 255 votes sur 352 (72 %), et une majorité (dans certains cas des deux tiers) des États membres, soit quatorze au moins depuis le 1^{er} janvier 2007. En outre, une disposition instaurée à la demande de l'Allemagne précise que tout État membre peut demander confirmation que le nombre de votes favorables représente au moins 62 % de la population totale de l'UE.

1. Cf. Pierre Verluise, *Géopolitique de l'Europe. L'Union a-t-elle les moyens de sa puissance ?*, Paris, Ellipses, 2005.

De son côté, le traité de Lisbonne organise un nombre de voix au Conseil strictement proportionnel à la population des pays, ce qui entraînera, lorsqu'il s'appliquera sur ce point, sans doute en 2017, des modifications importantes, notamment pour les quatre pays les plus peuplés. Sous réserve de dispositions transitoires, la majorité qualifiée correspondra alors à au moins 55 % des États représentant au moins 65 % de la population. Lorsque le Conseil ne statuera pas sur proposition de la Commission ou du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les seuils de majorité seront fixés à 72 % des États représentant 65 % de la population.

Tableau 3 : La répartition des voix au Conseil européen selon le traité de Nice et dans le traité de Lisbonne

	Population 1-1-2013		Traité de Nice (application de 2004 à 2017?)		Traité de Lisbonne (application 2017 ?)	
	Milliers d'habitants	%	Nombre de voix	%	Nombre de voix équi- valente	%
Allemagne	80 524	15,9%	29	8,2%	56,1	15,9%
France	65 579	13,0%	29	8,2%	45,7	13,0%
Royaume-Uni	63 896	12,6%	29	8,2%	44,5	12,6%
Italie	59 685	11,8%	29	8,2%	41,5	11,8%
Espagne	46 728	9,2%	27	7,7%	32,5	9,2%
Pologne	38 533	7,6%	27	7,7%	26,8	7,6%
Roumanie	20 020	4,0%	14	4,0%	13,9	4,0%
Pays-Bas	16 780	3,3%	13	3,7%	11,7	3,3%
Grèce	11 063	2,2%	12	3,4%	7,7	2,2%
Portugal	10 587	2,1%	12	3,4%	7,4	2,1%
Belgique	11 162	2,2%	12	3,4%	7,8	2,2%
Rép. Tchèque	10 516	2,1%	12	3,4%	7,3	2,1%
Hongrie	9 909	2,0%	12	3,4%	6,9	2,0%
Suède	9 556	1,9%	10	2,8%	6,7	1,9%
Autriche	8 452	1,7%	10	2,8%	5,9	1,7%
Bulgarie	7 285	1,4%	10	2,8%	5,1	1,4%
Danemark	5 603	1,1%	7	2,0%	3,9	1,1%
Slovaquie	5 411	1,1%	7	2,0%	3,8	1,1%
Finlande	5 325	1,1%	7	2,0%	3,7	1,1%
Irlande	4 591	0,9%	7	2,0%	3,2	0,9%

	Population 1-1-2013		Traité de Nice (application de 2004 à 2017?)		Traité de Lisbonne (application 2017 ?)	
	Milliers d'habitants	%	Nombre de voix	%	Nombre de voix équi- valente	%
Croatie	4 262	0,8%	7	2,0%	3,0	0,8%
Lituanie	2 972	0,6%	7	2,0%	2,1	0,6%
Lettonie	2 024	0,4%	4	1,1%	1,4	0,4%
Slovénie	2 059	0,4%	4	1,1%	1,4	0,4%
Estonie	1 320	0,3%	4	1,1%	0,9	0,3%
Chypre	866	0,2%	4	1,1%	0,6	0,2%
Luxembourg	537	0,1%	4	1,1%	0,4	0,1%
Malte	421	0,1%	3	0,9%	0,3	0,1%
Total des 28	505 666	100,0%	352	100,0%	352	100,0%
Majorité qualifiée			255 voix	65%	229 voix représen- tant 72% des États	

© Gérard-François Dumont.

Trois Conseils à ne pas confondre : le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe

	Conseil européen	Conseil de l'Union européenne	Conseil de l'Europe
Composi- tion	Réunion des chefs d'État ou de gouvernement de tous les pays membres de l'Union et du président de la Commission européenne.	Un représentant de chaque État membre ayant rang ministériel, habilité à engager son gouvernement. Le Conseil est unique, mais se réunit en formations différentes selon sujets inscrits à l'ordre du jour : affaires étrangères, agriculture, industrie, transports, environnement, etc.	Organisation intergouvernementale fondée en 1949 comptant, en 2014, 47 États membres.

Objet	Organe politique suprême de l'UE ; c'est pourquoi ses réunions, au nombre de quatre par an, sont aussi désignées sous le nom de « sommets ».	Bras législatif : réunion des ministres des gouvernements de chaque État membre pour adopter des actes législatifs (souvent ensuite soumis au Parlement européen) et coordonner les politiques.	Défendre les droits de l'homme, lutter contre les discriminations.
-------	--	---	--

B. Le Parlement européen et la représentation des peuples

Le 19 mars 1958, alors intitulé Assemblée parlementaire européenne, le Parlement européen tient sa première réunion à Strasbourg. Depuis, il est l'organe d'expression démocratique et de contrôle politique de l'Europe communautaire, partageant le pouvoir législatif et budgétaire avec le Conseil. Les 7-10 juin 1979, la première élection du Parlement européen au suffrage universel, pour des mandats de cinq ans, est organisée. Il n'a pas été possible d'arrêter une date commune, compte tenu des traditions propres aux calendriers électoraux des différents pays, où l'organisation du vote peut s'effectuer un dimanche, comme en France, ou un autre jour de la semaine. Le Parlement européen tient ses sessions plénières à Strasbourg, ville qui est son siège officiel, mais les commissions et les autres sessions, ainsi que les réunions des groupes politiques, se tiennent à Bruxelles, ville où les parlementaires se trouvent donc le plus souvent¹. D'où une demande récurrente, qui crée des tensions avec la France, de transférer son siège à Bruxelles. Le siège du secrétariat général est installé à Luxembourg et à Bruxelles.

Le Parlement exerce une fonction législative qui ne cesse, au fil des traités, de prendre de l'importance. Depuis 1987, selon la procédure dite de « coopération », il participe à l'élaboration des règlements et des directives en se prononçant sur les propositions de la Commission européenne, que celle-ci est invitée à modifier pour tenir compte de la position du Parlement. Depuis 1987 également, la procédure dite « d'avis conforme » soumet à la ratification du Parlement la conclusion d'accords internationaux (négociés par la Commission), ainsi que tout nouvel élargissement de l'UE. Enfin, depuis le traité de Maastricht, avec la procédure dite de « codécision », le rôle du Parlement aux côtés du Conseil s'est considérablement renforcé dans de multiples domaines : libre circulation des travailleurs, marché intérieur, éducation, recherche, environnement, réseaux transeuropéens, santé, culture, consommation, migration... En application de ce pouvoir, le Parlement européen peut, à la majorité absolue de ses membres, rejeter une position commune arrêtée par le Conseil. Une éventuelle procédure de conciliation est ensuite nécessaire.

Outre son pouvoir législatif, le pouvoir budgétaire dont dispose le Parlement, en partage avec le Conseil, lui donne la possibilité de rejeter le budget de l'UE préparé par la Commission, obligeant alors une nouvelle procédure budgétaire faisant la navette entre le Conseil et le Parlement.

Enfin, le Parlement dispose du pouvoir de renverser la Commission en adoptant une motion de censure à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la majorité des membres composant l'Assemblée, ce qui contraint alors la Commission à démissionner en

1. Les couloirs du Parlement européen offrent en permanence une exposition de malles kaki, toutes semblables, faisant penser à des cantines de militaires, prêtes à faire la navette régulière entre Bruxelles et Strasbourg, ce qui induit un coût non négligeable.

bloc¹. Avec la mise en application du traité de Lisbonne, le président de la Commission doit désormais, pour la première fois en 2014, bénéficier d'un vote majoritaire du Parlement européen. Il contrôle également la gestion quotidienne des politiques communes en posant des questions orales et écrites à la Commission et au Conseil européen, et le président en exercice du Conseil doit informer le Parlement des décisions de cette instance.

Comme aucun traité européen, actuel ou envisagé, ne prévoit une répartition automatique et régulièrement mise à jour du nombre de parlementaires selon les pays, par exemple en fonction des évolutions démographiques², cette question donne lieu à des discussions et à des remises en cause quasi permanentes, d'ailleurs rendues impératives à l'occasion de chaque élargissement. Le traité de Lisbonne ne fixe pas de normes définitives de répartition, mais indique un plafond à 750+1 députés et une répartition projetée sous réserve d'une autre décision. En fait, le poids des pays au Parlement européen dépend non seulement de leur nombre de députés, mais aussi de leur capacité à s'organiser et à agir, situation dans laquelle la France, dont les députés sont généralement dispersés dans un nombre élevé de groupes parlementaires, s'est moins illustrée que l'Allemagne.

Tableau 4 : Nombre de parlementaires par État membre au sein du Parlement européen

	Population au 1-1-2013 (en milliers d'hab.)	Nombre de députés au 1 ^{er} juillet 2013	Nombre de députés selon le traité de Lisbonne (application 2014-2019)	Population/siège à partir de juin 2014
Allemagne	80 524	99	96	838 792
France	65 579	74	74	886 203
Royaume-Uni	63 896	73	73	875 288
Italie	59 685	73	73	817 603
Espagne	46 728	54	54	865 333
Pologne	38 533	51	51	755 549
Roumanie	20 020	33	32	625 625
Pays-Bas	16 780	26	26	645 385
Grèce	11 063	22	21	526 810
Portugal	10 587	22	21	504 143
Belgique	11 162	22	21	531 524
Rép. tchèque	10 516	22	21	500 762
Hongrie	9 909	22	21	471 857

1. Par deux fois, la Commission (Santer en mars 1999 et Prodi en novembre 2004), préférant éviter une motion de censure, a choisi de démissionner.
2. Comme la Chambre des Représentants des États-Unis, dont le nombre par État est automatiquement révisé, selon la Constitution, après chaque recensement décennal ; cf. Gérard-François Dumont, « Une question éminemment géopolitique : le recensement décennal aux États-Unis », *Géostratégiques*, n° 29, 4^e trimestre 2010.

	Population au 1-1-2013 (en milliers d'hab.)	Nombre de députés au 1 ^{er} juillet 2013	Nombre de députés selon le traité de Lisbonne (application 2014-2019)	Population/siège à partir de juin 2014
Suède	9 556	20	20	477 800
Autriche	8 452	19	18	469 556
Bulgarie	7 285	18	17	428 529
Danemark	5 603	13	13	431 000
Slovaquie	5 411	13	13	416 231
Finlande	5 325	13	13	409 615
Irlande	4 591	12	11	417 364
Croatie	4 262	12	11	387 455
Lituanie	2 972	12	11	270 182
Lettonie	2 024	9	8	253 000
Slovénie	2 059	8	8	257 375
Estonie	1 320	6	6	220 000
Chypre	866	6	6	144 333
Luxembourg	537	6	6	89 500
Malte	421	6	6	70 167
Total des 28	505 666	766	751	673 324

C. La question du nombre de commissaires face à la multiplication des États membres

Troisième instance du « triangle décisionnel », la Commission européenne¹ dispose du droit d'initiative et assure la mise en œuvre des politiques européennes. Elle agit donc en amont et en aval. Elle est l'héritière de la commission exécutive du Marché commun installée à Bruxelles le 1^{er} janvier 1958. Ses missions sont les suivantes : préparer le budget de l'Union européenne ; préparer et adopter les projets de règlements et de directives ; gérer les fonds communautaires et négocier les traités commerciaux avec les pays tiers. La Commission exécute les décisions prises par le Conseil, par exemple dans le domaine de la politique agricole commune. Elle dispose d'un large pouvoir dans la conduite des politiques communes dont le budget lui est confié. Une particularité essentielle de la Commission tient à ce qu'elle est un collège, ce qui signifie qu'elle ne fonctionne nullement comme un Conseil des ministres. Au sein de ce dernier, un ministre n'exerce du pouvoir que sur les questions dont il a la charge. Au sein de la Commission, chaque commissaire dispose officiellement d'attributions précises, mais son pouvoir de décision s'exerce sur l'ensemble des décisions soumises à la Commission.

1. Rostane Mehdi, « La Commission européenne : une institution au cœur de l'Europe... et des débats », *Questions internationales*, n° 32, juillet-août 2008.

Les membres de la Commission sont nommés pour cinq ans, d'un commun accord, par les États membres après un vote d'investiture du Parlement. Chaque commissaire n'est pas juridiquement le représentant de l'État qui le désigne, mais investi de l'intérêt général européen. À compter de 1958, tant que l'Europe communautaire compte un nombre de pays réduits, les États les plus peuplés désignent deux commissaires et les États les moins peuplés un seul. Avec la multiplication des États membres, le maintien d'une telle règle risquait de conduire à une Commission pléthorique. Aussi, depuis 2004, la Commission compte un commissaire par État membre, quel que soit le nombre d'habitants de cet État. Selon le traité de Lisbonne, la Commission, à compter du 1^{er} novembre 2014, devait être composée d'un nombre de membres correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres. Cette règle des deux tiers devait s'organiser selon un principe de rotation, un État ne pouvant donc désigner un commissaire dans plus de deux collèges successifs sur trois. Mais, suite au rejet du traité de Lisbonne par l'Irlande en juin 2008 et pour faciliter la tenue d'un second référendum (dont le résultat a été positif), le Conseil européen de décembre 2008, statuant à l'unanimité, a prévu de maintenir la règle d'un commissaire par État membre.

D. Les représentations territoriales dans les autres institutions européennes

Extrêmement diverse et changeante selon les instances du « triangle décisionnel », la question de la représentation des territoires et de leur population se pose aussi dans toutes les autres institutions ou organismes européens, avec pour chacun, des règles spécifiques qui instaurent inévitablement des équilibres géopolitiques différents. Donnons quelques exemples, à commencer par les deux assemblées consultatives : le Comité économique et social européen (CESE) et le Comité des régions. Depuis que la Croatie a adhéré à l'UE au 1^{er} juillet 2013, le CESE compte 353 Membres, nommés pour un mandat de 5 ans. Ils sont issus des milieux socio-économiques de l'Europe. Les membres sont proposés par les gouvernements nationaux et nommés à titre personnel par le Conseil. Les conseillers sont organisés en trois groupes : employeurs, salariés et activités diverses. La répartition suit un éventail entre les quatre pays les plus peuplés (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni) et le moins peuplé, Malte.

Autre assemblée consultative au sein de l'Union européenne, le Comité des Régions¹ s'installe² le 9 mars 1994, en application du traité de Maastricht de 1992. Il est chargé de faire entendre la voix des collectivités territoriales, locales et régionales, au sein de l'UE et non seulement celle des régions, comme son intitulé pourrait le laisser penser. Le Comité des régions compte 353 membres, comme le CESE, avec une répartition identique du nombre de sièges attribué à chaque pays reflétant approximativement sa population. Les membres sont des élus des organisations territoriales³ propres à chaque pays : régions, grandes villes ou communes rurales en France ; Länder, districts et municipalités en Allemagne ; régions, communautés et communes en Belgique ; comtés, conseils généraux et municipalités en Suède...

1. Sur les motivations de création et les caractéristiques de Comité des régions, cf. Gérard-François Dumont, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Éditions Ellipses, 2004.
2. À Bruxelles, dans les mêmes locaux que ceux du CESE, un bâtiment très proche du Parlement européen qui a été dénommé « Jacques Delors », du nom de l'ancien président de la Commission.
3. Et donc non seulement des régions en dépit du nom du Comité ; cf. Gérard-François Dumont, « Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle », *Diploweb.com*, 11 janvier 2014.

Examinons désormais trois autres importantes instances européennes. Créée en 1958 par le traité de Rome, la Banque européenne d'investissement (BEI) octroie des prêts à long terme aux secteurs public et privé pour financer des projets qui présentent un intérêt européen. Les décisions de la Banque sont prises par deux principaux organes statutaires. Le premier, le conseil des gouverneurs, se compose de ministres (en principe, les ministres des finances) de tous les États membres de l'Union européenne. Il définit la politique générale de prêt de la Banque, approuve le bilan et le rapport annuel, autorise la Banque à financer des projets en dehors de l'Union et décide d'éventuelles augmentations du capital. Le second, le conseil d'administration, approuve les opérations de prêt et d'emprunt et veille à la bonne gestion de la BEI. Le Conseil d'administration se compose de 29 administrateurs, à raison d'un administrateur désigné, respectivement, par chacun des 28 États membres et par la Commission européenne. Le nombre d'administrateurs suppléants est de 19, ce qui implique des regroupements d'États pour ces fonctions. Afin d'étendre l'expertise professionnelle disponible au Conseil d'administration dans certains domaines, ce dernier peut coopter un maximum de six experts (trois titulaires et trois suppléants) qui siègent à titre consultatif, sans droit de vote. Les décisions sont prises à une majorité constituée d'au moins un tiers des membres ayant droit de vote et représentant au moins 50 % du capital souscrit.

Selon un principe semblable, la Cour de justice des Communautés européennes, dont le siège est fixé à Luxembourg, est composée d'un juge par État membre. Cependant, elle est assistée de huit avocats généraux, qui sont désignés d'un commun accord par les gouvernements, pour un mandat de six ans renouvelable. Le rôle de la Cour est d'assurer le respect du droit de l'UE comme l'interprétation et l'application correctes des traités. Dans une troisième instance, la Cour des comptes, créée en 1975, et dont le siège est à Luxembourg, la composition est identique avec un membre pour chaque pays de l'UE, désigné d'un commun accord pour six ans par les États membres après consultation du Parlement européen. La Cour des comptes est chargée de vérifier la légalité et la régularité des recettes et des dépenses de la Communauté, ainsi que sa bonne gestion financière.

Le système de représentation au sein des instances de l'Europe communautaire met en évidence une absence de choix définitif entre une représentation des États ou une représentation des peuples. Néanmoins, hormis le Parlement européen élu au suffrage universel, ce qui précède met plutôt en évidence l'existence d'une Europe des États dans la désignation des membres des principales instances européennes, même s'il existe certaines pondérations liées à la population. Les représentations territoriales au sein des institutions européennes placent donc en position primatiale ces acteurs géopolitiques que sont les États, ce qui conduit à considérer que l'Union européenne est davantage une Europe des États qu'une Europe des peuples. Dans quelle mesure cela se conforme-t-il aux principes démocratiques ?

Europe des États ou Europe des peuples : l'analyse du général de Gaulle

Face à cette alternative, lors de sa présidence de la République française (1958-1969), le général de Gaulle propose les deux analyses suivantes, en 1960 et 1962 : « Les États sont les seules entités qui aient le droit d'ordonner et l'autorité pour agir. Se figurer qu'on peut bâtir quelque chose qui soit efficace pour l'action et qui soit approuvé par les peuples en dehors et au-dessus des États, c'est une chimère. Assurément, [...] il est vrai qu'on a pu instituer certains organismes plus ou moins extranationaux. Ces organismes ont leur valeur technique, mais ils n'ont pas, ils ne peuvent pas avoir, d'autorité et, par conséquent, d'efficacité politique ». « C'est sur des éléments d'action, d'autorité, de responsabilité qu'on peut construire l'Europe. Quels éléments ? Eh bien, les États ! Car il n'y a que les États qui soient à cet égard valables, légitimes et capables de réaliser. J'ai déjà dit et je répète, qu'à l'heure qu'il est, il ne peut pas y avoir d'autre Europe que celle des États, en dehors naturellement des mythes, des fictions, des parades. »¹

Les traités de l'Europe communautaire

Date de signature	Intitulé	Lieu de signature	Entrée en vigueur	Portée
18 avril 1951	Traité instituant la Communauté CECA.	Paris	23 juillet 1952	50 ans. A donc expiré en 2002.
27 mai 1952	Communauté européenne de défense.	Paris	Non ratifié	
25 mars 1957	Traités instituant la CEE (TCE) et l'Euratom (Communauté européenne de l'énergie atomique - CEEA).	Rome	1 ^{er} janvier 1958	
17 et 28 février 1986	Acte unique européen.	Luxembourg et La Haye	1 ^{er} juillet 1987	Modifie les traités CECA, CEE et CEEA.
7 février 1992	Traité sur l'Union européenne (TUE).	Maastricht (Pays-Bas)	1 ^{er} novembre 1993	« Coiffe » les traités CECA, CEE, CEEA et remplace l'Acte unique.
2 octobre 1997	Traité d'Amsterdam	Amsterdam	1 ^{er} mai 1999	Modifie le TUE.
26 février 2001	Traité de Nice	Nice	1 ^{er} février 2003	Modifie le TUE.
29 octobre 2004	Traité établissant une Constitution pour l'Europe.	Rome	Non ratifié.	Aurait remplacé les quatre traités antérieurs.

1. *L'Union politique de l'Europe. Jalons et textes*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 112 et 136.

Date de signature	Intitulé	Lieu de signature	Entrée en vigueur	Portée
13 décembre 2007	Traité de Lisbonne.	Lisbonne	1 ^{er} décembre 2009	Modifie le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité instituant la Communauté européenne (TCE) et renomme le TCE « traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (TFUE).
2 mars 2012 : signature par 25 des 27 (les deux étant la République tchèque et le Royaume-Uni libres d'adhérer à tout moment).	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), dit « pacte budgétaire européen ».	Bruxelles	1 ^{er} janvier 2013	Concerne prioritairement les pays de la zone euro pour fixer une « règle d'or » budgétaire.

3. Démocratie et rapport de forces au sein de l'Europe communautaire

En effet, dans tous ses considérants, l'Europe communautaire se veut démocratique, ce qui implique des décisions fondées soit sur la démocratie représentative, soit sur la démocratie directe, à travers le recours à des référendums, lorsque la question le mérite. Or, pour clarifier cette alternative, aucune réponse commune n'est apportée, chaque État ayant ses propres règles constitutionnelles. Et l'histoire de l'Europe communautaire montre que la démocratie directe a plusieurs fois déjugé la démocratie représentative. D'où la question de savoir si la construction de l'Europe communautaire s'effectue par les peuples ou par les dirigeants. Cette question se pose non seulement globalement mais dans chaque pays. Il faut donc s'interroger sur les référendums organisés dans les pays candidats au sujet de l'adhésion à l'espace communautaire, se demander pourquoi la plupart des élargissements sont décidés par les dirigeants et non par référendum. Enfin, la question de la légitimité du Parlement européen doit être examinée selon le taux de participation aux élections le concernant.

A. L'Europe communautaire conduite par les dirigeants ou par les peuples ?

En général, les décisions prises au sein de l'Union européenne le sont par les dirigeants des gouvernements des États membres, avant d'être presque toujours approuvées par leurs Parlements respectifs. Cependant, l'histoire de l'Europe communautaire est ponctuée d'exemples montrant combien ces dirigeants se trouvent périodiquement désavoués. La première occurrence survient en France, en 1954, avec la Chambre des députés qui refuse,

dans un vote associant les gaullistes aux communistes, par 319 voix contre 264, de ratifier le projet de Communauté européenne de défense, car une majorité de députés craint un éventuel réarmement de l'Allemagne.

Près de vingt ans plus tard, le vote négatif des Norvégiens concernant l'adhésion de leur pays à la Communauté européenne crée une véritable surprise. Ensuite, depuis les années 1990, les référendums négatifs se multiplient contre les traités de Maastricht, de Nice, de Rome (2004) établissant une Constitution pour l'Europe et de Lisbonne. Dans les deux premiers cas, des aménagements spécifiques aux pays ayant voté « non » ont permis de faire suivre le vote négatif par un vote positif. Ainsi, le 18 mai 1993, les électeurs danois, qui avaient précédemment voté négativement, approuvent le traité de Maastricht, leur pays ayant obtenu le droit de ne pas adopter l'euro¹, ainsi que des clauses d'exemption sur la défense commune, la citoyenneté européenne et la coopération policière. Le 19 octobre 2002, après l'obtention de garantie de neutralité, les électeurs Irlandais, qui avaient précédemment voté négativement, approuvent le traité de Nice.

En 2005, le vote négatif des électeurs français, puis néerlandais, sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe conduit à l'enterrement de ce projet. En France, le rejet à 54,7 % résulte de motifs variés² : allergie au « libéralisme et à la réforme des services publics », peur du « plombier polonais », opposition à l'adhésion de la Turquie, absence de références à l'héritage chrétien, Union européenne prise pour bouc émissaire des difficultés de l'Hexagone et, aussi, mécontentement face au gouvernement, chômage, précarité, délocalisations, suppression du lundi de Pentecôte... Le rejet du traité par les Pays-Bas, à 63 %, tient aux causes suivantes : crainte d'un « super-État » européen, question des frontières de l'UE, gouvernement impopulaire, crise du système politique « consensuel », prise de conscience des effets pervers du « modèle » néerlandais, interrogation sur l'identité nationale...

Le 12 juin 2008, le référendum irlandais contre le traité de Lisbonne témoigne également du décalage entre les dirigeants et les populations. En effet, le soutien au « oui » réunit toute la classe politique (sauf le Sinn Féin), ainsi que les organisations patronales et agricoles comme la plupart des syndicats. Sur les 166 votants du Parlement irlandais, 160 votent en faveur du traité. Pourtant, quelques semaines plus tard, près de 54 % de leurs électeurs refusent de les suivre. L'argument utilisé est : « je ne comprends pas, donc je vote non ». Il est vrai que le commissaire européen Charlie McCreevy a laissé entendre qu'il fallait être « fou » pour lire entièrement le traité, sachant qu'il compte près de 400 pages et se trouve effectivement difficilement lisible et compréhensible, car c'est une suite d'amendements aux traités antérieurs conduisant à instaurer un double traité (TUE et TCUE). Il faut attendre des modalités nouvelles, comme le maintien d'un représentant par pays à la Commission européenne, pour l'organisation d'un second référendum en Irlande le 2 octobre 2009. Le résultat est alors positif à 67,13 %. Le traité de Lisbonne peut alors entrer en vigueur à compter du 1^{er} décembre de la même année.

Ces différents référendums négatifs ne concernant qu'une partie des populations de l'Europe, ils ne permettent pas d'affirmer qu'une majorité d'Européens est hostile à la façon dont ses dirigeants conduisent l'Union. Pourtant, il faut reconnaître que plusieurs pays ayant

1. L'un des éléments essentiels du traité de Maastricht.

2. Cf. Justine Lacroix et Ramona Coman (dir.), *Les Résistances à l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007.

opté pour une procédure parlementaire ont voulu éviter¹, par crainte d'un échec, l'épreuve d'une consultation populaire². Les résultats référendaires négatifs montrent-ils un refus de l'Europe telle qu'elle se réalise ou telle que sa réalisation est perçue ? S'accompagnent-ils aussi d'une certaine indifférence ?

Le rejet de certains projets européens

30 août 1954	L'Assemblée nationale de la France refuse de ratifier le projet de Communauté européenne de défense.
26 sept. 1972	Les Norvégiens se prononcent contre l'entrée de leur pays dans la CEE.
2 juin 1992	Le Danemark dit « non » par référendum au traité de Maastricht.
28 nov. 1994	Pour la seconde fois, les électeurs norvégiens rejettent à 52,2 % l'adhésion de leur pays à l'Union européenne.
8 juin 2001	L'Irlande rejette par référendum le traité de Nice, les partisans du non recourant notamment au slogan suivant : « Si vous ne savez pas, votez non ! ».
29 mai 2005	La France dit « non » à 54,7 % par référendum au projet de traité constitutionnel européen.
1 ^{er} juin 2005	Les Pays-Bas disent « non » à 61,6 % par référendum au projet de traité constitutionnel européen.
12 juin 2008	L'Irlande dit « non » à 53,4 % par référendum au traité de Lisbonne (avec un taux de participation de 53,1 %).
27 avril 2013	À l'occasion des élections législatives, les Islandais portent au pouvoir une majorité de centre droit réticente à l'égard de la poursuite du processus d'adhésion à l'UE.

B. L'intérêt pour l'Europe communautaire dans les pays du plus grand élargissement

Les référendums organisés en 2003 dans les huit d'Europe centrale et orientale (PECO) au sujet de l'adhésion à l'Union européenne donnent à première vue des résultats très favorables à l'entrée dans l'Union européenne puisqu'ils varient de 67 % de « oui » en Lettonie³ à plus de 90 % en Lituanie et Slovaquie. Néanmoins, un bémol doit être apporté à ces pourcentages car la participation électorale pour valider l'adhésion à l'UE n'est, en moyenne, que

1. Après le « non » de 2005, Nicolas Sarkozy choisit d'éviter la voie du référendum pour la ratification du traité de Lisbonne. Le président de la République française privilégie la procédure parlementaire et réunit le 4 février 2008 le Parlement en Congrès à Versailles. Ce congrès vote la révision constitutionnelle nécessaire à la ratification : 560 parlementaires votent pour la révision, 181 contre, et 152 élus s'abstiennent. La loi autorisant la ratification du traité de Lisbonne est ensuite adoptée par l'Assemblée nationale le 7 février et par le Sénat le 8 février 2008. Signée par le chef de l'État, la loi est publiée au *Journal officiel* le 14 février 2008. La France est ainsi l'un des premiers pays à ratifier le traité de Lisbonne. Pour les autres pays membres, cette ratification par la France lève une hypothèque.
2. Ce qui n'est pas le cas de l'Allemagne dont la Loi fondamentale interdit tout référendum.
3. Pays Balte dont le pourcentage doit être examiné compte tenu de son importante minorité russe. Cf. Gabriel Wackermann (dir.), *La Russie en dissertations corrigées*, Paris, Ellipses, 2007.

de 56 % (dans une fourchette allant de 45,6 % en Hongrie à 72,5 % en Lettonie). De tels pourcentages de participation montrent un intérêt limité pour l'Europe communautaire. Par exemple, en Hongrie, puisque l'abstention s'y élève à 54,4 %, le pourcentage de « oui » signifie que seulement 38 % des électeurs Hongrois ont répondu positivement à la question « Êtes-vous d'accord pour que la République de Hongrie devienne membre de l'Union européenne ? »

Or, nombre de précédents référendums relatifs à l'intégration européenne ont connu des taux de participation plus importants. En 1972, 70,9 % des Irlandais se déplacent jusqu'au bureau de vote pour l'adhésion de leur pays aux institutions communautaires, tandis que, la même année, 90,1 % des Danois font de même.

L'analyse de l'ensemble des opinions publiques des PECO à partir des études de l'Eurobaromètre, réalisées au printemps 2003, permet de distinguer quatre groupes : « La Lituanie, la Hongrie et la Pologne, où près des deux tiers des personnes interrogées sont convaincues que l'adhésion est "une bonne chose pour le pays" (respectivement 65, 63 et 61 %) ; la Slovaquie et la Slovénie, où une majorité un peu plus courte est de cet avis (respectivement 59 et 57 %) ; la République tchèque, où 46 % des sondés pensent que l'intégration est bonne pour leur pays ; la Lettonie et l'Estonie, où seulement un tiers d'entre eux portent le même jugement (respectivement 37 et 31 %) »¹.

Comment expliquer que des peuples soumis durant une quarantaine d'années au communisme n'aient pas été plus enthousiastes à l'idée de rejoindre l'Europe communautaire ? En fait, les relations que les populations d'Europe balte, centrale et orientale entretiennent avec l'Union européenne sont encore plus complexes que ne pourraient le faire croire ces chiffres, comme en témoigne le Polonais Henryk Wozniakowski : « J'observe un attachement viscéral à la souveraineté et à l'indépendance nationale reconquises. Il en résulte des doutes, des craintes et des questions quant à la perte d'une partie de la souveraineté polonaise *via* l'adhésion à l'Union européenne. Bien qu'en échange, la Pologne obtienne par là même une parcelle de la souveraineté de l'UE. Il n'empêche que cette question suscite une tension évidente, même chez les Polonais qui ne peuvent pas être taxés de nationalisme. Ensuite, je constate une forte méfiance vis-à-vis des institutions politiques quelles qu'elles soient. Il importe de savoir que les Polonais restent encore très méfiants vis-à-vis de leur propre État. Alors que la période soviétique est terminée, nous n'avons toujours pas brisé la barrière entre "Nous" et "Eux", l'État. Ce schéma de type communiste reste en vigueur. »

² Il faut cependant noter que le regard porté sur l'UE a généralement évolué de façon positive dans les années post-adhésion. La croissance économique soutenue de la Pologne – partiellement favorisée par les fonds européens – a favorisé un processus de convergence économique, voire politique. Varsovie a – peu à peu – trouvé sa place dans le jeu politique européen, comme en témoigne son rôle dans la conception de la politique orientale de l'UE et son intérêt pour l'Europe de la défense.

Il n'en va pas de même pour tous les nouveaux pays membres. En Hongrie, le Premier ministre V. Orban, en fonction depuis 2010, s'autorise à comparer l'Union européenne à l'Union soviétique. Ce qui est une insulte à la mémoire des millions de victimes de ce

-
1. Laure Neumayer, « Les opinions publiques en Europe centrale. Sur l'Union européenne, avant et après l'adhésion », *Le Courrier des pays de l'Est*, mars-avril 2005, n° 1048, p. 74-87.
 2. Henryk Wozniakowski, « Géopolitique de l'Union européenne élargie. La Pologne dans l'UE », entretien avec Pierre Verluise, 24 septembre 2004, www.diploweb.com

régime totalitaire. Ses proches ont volontiers la dent dure à propos de la Commission européenne et du Parlement européen.

Un autre élément permettant d'éclairer le sentiment démocratique des peuples vis-à-vis de l'Europe communautaire concerne la participation aux élections pour le Parlement européen, depuis la première en 1979.

C. Sentiment démocratique et participation aux élections pour le Parlement européen

L'évolution de la participation aux élections pour le Parlement européen met en évidence deux caractéristiques : la première est une baisse continue jusqu'en 2009, chaque élection quinquennale donnant un taux d'abstention moyen supérieur à l'élection précédente. Cette baisse s'arrête aux élections de mai 2014, mais la participation reste inférieure à 50 % depuis les élections de 1999. Une telle évolution est paradoxale avec un abstentionnisme qui a augmenté et demeure élevé alors que, en application des traités, le pouvoir du Parlement européen s'est considérablement accru.

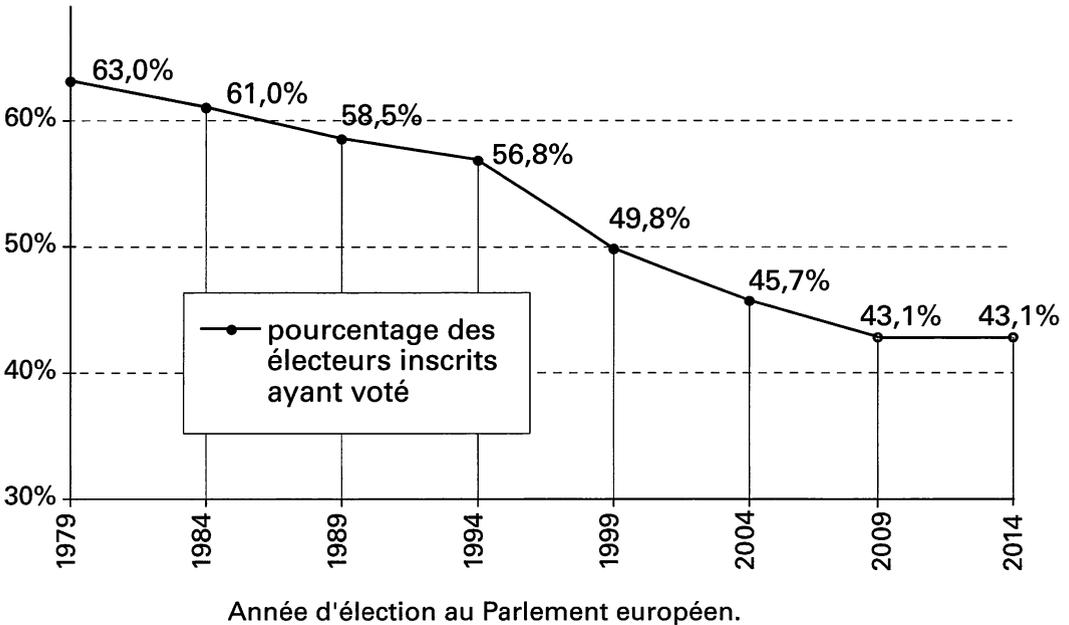
Néanmoins, derrière cette abstention moyenne se cache une grande diversité de situations, notamment en raison de l'obligation de voter. Celle-ci existe dans quatre pays : Luxembourg, Belgique, Chypre et Grèce, mais elle ne conduit nullement à un résultat maximal puisque le taux de participation, lors du scrutin de juin 2014, varie pour ces quatre pays de 58,2 % en Grèce à 90,0 % en Belgique. Parmi les anciens États membres de l'Union européenne d'avant 2004, où l'obligation de voter n'est pas instaurée, la fourchette de participation est fort large, allant de 34,5 % au Portugal à 60,0 % en Italie. Les deux pays les plus peuplés, la France et l'Allemagne, se retrouvent au dessus de la moyenne de la participation communautaire en 2014, à peine pour la France avec 43,5 % et davantage pour l'Allemagne avec 47,9 %.

L'hétérogénéité des niveaux de participation se constate aussi chez les électeurs des treize nouveaux États membres (depuis 2004) de l'Union européenne puisque, en 2014, seulement trois nouveaux membres sur treize comptent une participation supérieure à la moyenne (43,1 %). Il s'agit, par ordre décroissant, de Malte (74,8 %), de la Lituanie (44,9 %) et de Chypre (44,0 %). Plus des deux tiers des pays, soit dix pays sur quatorze, dont la participation est inférieure à la moyenne communautaire sont des nouveaux États membres (NEM). Ces dix pays sont tous marqués par plusieurs décennies de communisme (sous forme de titisme pour l'ex-Yougoslavie). Les huit participations les plus basses concernent des NEM, dont le plus peuplé des nouveaux membres – la Pologne – avec une participation particulièrement faible (22,7 %). Cela signifie que, dans le pays qui pèse près de la moitié du poids démographique de l'élargissement de 2004, à peine plus d'un électeur sur cinq a pris le chemin du bureau de vote pour sa participation à l'élection du Parlement européen, en 2014 comme en 2009 et 2004, année de sa première participation. La Slovaquie fait encore pire, il est vrai, avec la participation de moins d'un électeur sur sept..., ce qui ne s'était jamais vu dans aucun autre pays depuis les premières élections de 1979. La faible participation de la plupart des nouveaux États membres contribue à faire chuter la moyenne de l'UE.

À l'analyse des résultats de l'abstentionnisme, et en dépit d'un arrêt de leur hausse en 2014, l'insuffisance démocratique de l'UE apparaît clairement et ne s'est pas améliorée. Pour expliquer une telle situation, ce qui avait été écrit lors du scrutin de 2004 conserve toute sa pertinence : « Le succès d'une élection, c'est-à-dire le niveau de participation, requiert la satisfaction de quelques conditions minimales parmi lesquelles la clarté des enjeux, l'existence de règles communes et compréhensibles, un pluralisme maîtrisé, un débat public polarisé ou

encore la mise à disposition d'une information minimale pertinente. Faute de savoir tirer les leçons ce grand ratage démocratique, le Parlement européen verra sa légitimité s'éroder au risque d'annihiler finalement les progrès qu'il a pourtant su accomplir depuis sa création »¹.

Face à des chiffres qui témoignent d'une faible légitimité populaire, l'ancrage de pratiques démocratiques dans l'Union européenne élargie constitue donc un véritable défi.



© Gérard-François Dumont – chiffres UE.

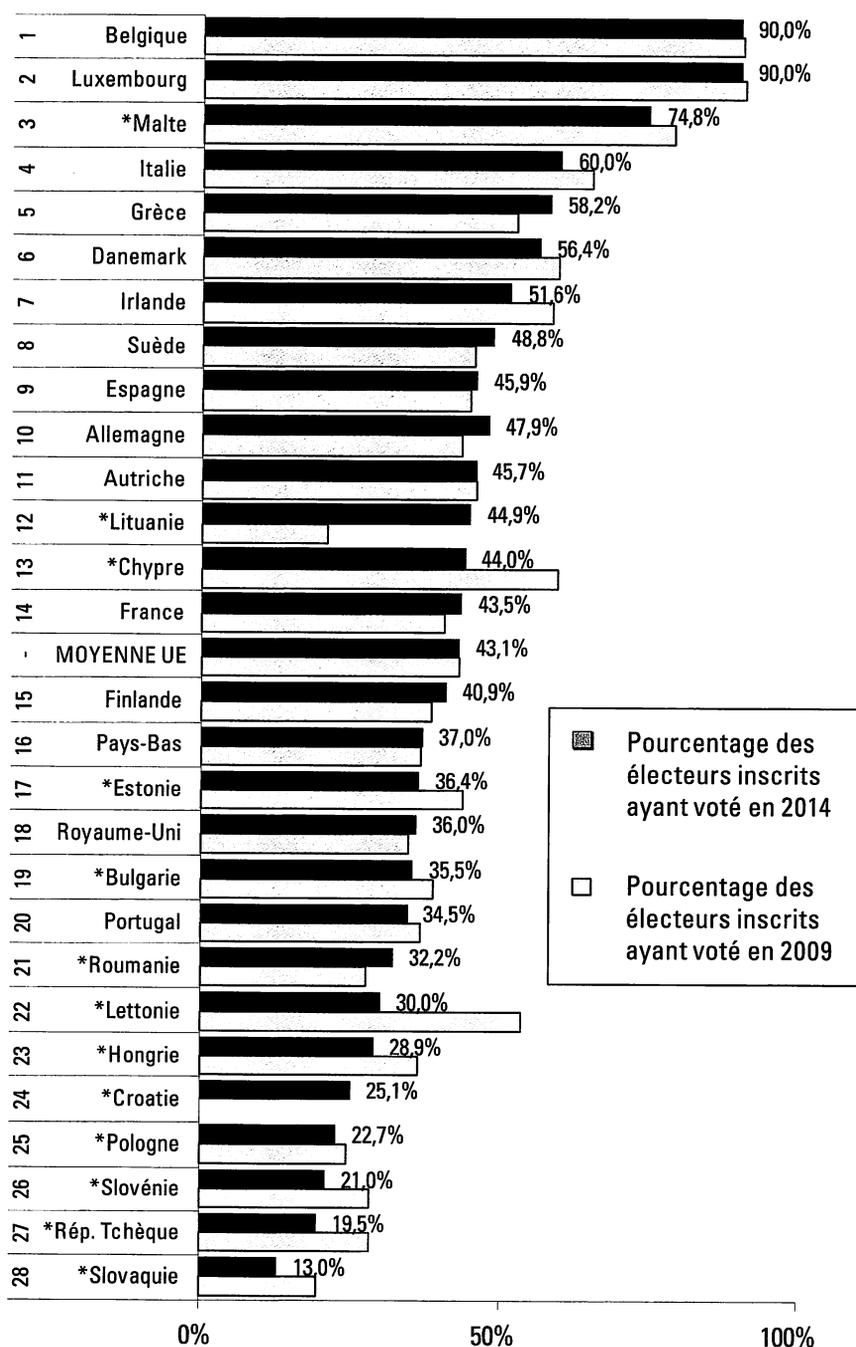
Figure 2 : Le taux de participation aux élections pour le Parlement européen depuis 1979

D. Le déficit démocratique est-il le fruit du hasard ?

Plusieurs réflexions permettent d'éclairer ce défi. Nous pouvons d'abord nous interroger sur le principe référendaire, puis sur les interrelations entre les comportements des gouvernements nationaux et les décisions communautaires. Enfin, se pose la question de la clarté du mode de décision au sein de l'UE.

Le premier élément tient à la complexité de la construction européenne, ne serait-ce que d'un point de vue institutionnel, comme le montrent les paragraphes précédents. Cette complexité se trouve, en outre, accentuée par un système institutionnel en constante évolution. Ce qui prive de repères clairs le citoyen européen, comme les hommes politiques, auxquels il arrive de se perdre dans les méandres de l'Europe communautaire. Il n'est d'ailleurs pas aisé de comprendre qui fait ou qui décide quoi et, encore moins, comment s'exercent les rapports de force entre les différents pouvoirs. Au sein de leur nation, les peuples savent qui est à la tête de leur exécutif. Au sein de l'Union, non seulement il est difficile de savoir qui gouverne, mais la réponse à cette question devient de plus en plus complexe.

1. Corinne Deloy et Dominique Reynié, « Les élections européennes des 10-13 juin 2004 », Fondation Robert Schumann, 2004.



* = NEM depuis 2004

© Gérard-François Dumont – chiffres UE (*=NEM depuis 2004).

Figure 3 : Le taux de participation aux élections pour le Parlement européen selon les pays

En effet, en considérant l'organisation amendée par le traité de Lisbonne, l'Union européenne apparaît comme un animal dont l'exécutif compte au moins six têtes. Une première est celle du président du Conseil européen, élu pour deux ans et demi et renouvelable une fois, et dont la nomination doit être approuvée par le Parlement. Mais il n'est pas le seul représentant de l'exécutif, le président de la Commission conservant son large pouvoir d'initiative et son importante administration. Le traité de Lisbonne a instauré une troisième tête, le Haut représentant pour les affaires étrangères : désigné par le Conseil, et accepté par le Parlement, il est en outre vice-président de la Commission. À ces trois personnages de l'exécutif, il faut en ajouter deux autres qui exercent de réels pouvoirs en matière économique et monétaire, même si ces pouvoirs ne concernent directement que les pays de l'Union membres de la zone euro : le président de l'Eurogroupe et le gouverneur de la Banque centrale européenne. Enfin, comme le principe de la présidence tournante est maintenu, il faut ajouter le chef de l'État qui exerce la présidence semestrielle de l'Union et organise à ce titre les Conseils des ministres, hormis ceux des Affaires étrangères, de la responsabilité du Haut représentant pour les affaires étrangères. Certains attribuent cette organisation aux « tensions qui agitent la construction européenne depuis ses origines : entre États jaloux de leurs pouvoirs, entre fédéralistes et souverainistes, entre grands et petits pays »¹.

Ensuite, d'autres s'interrogent sur le mode référendaire comme fondement possible de la réalisation de l'Europe, en déclarant : « J'en viens [...] à me demander si, au fond, l'Europe n'a pu se construire qu'en évitant le recours à l'instrument référendaire et en faisant confiance à la démocratie représentative. Que se serait-il passé si, cinq ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, on avait soumis la réconciliation franco-allemande à référendum ? Poser la question, c'est, hélas, y répondre. Je veux être clair : il ne s'agit pas de « construire l'Europe dans le dos des peuples », comme le disent les populistes, mais, vu la complexité des enjeux, d'accorder un minimum de confiance à ses représentants élus »². Une telle argumentation peut être totalement retournée en considérant que les peuples, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, souhaitent vivement la paix et qu'en outre, tout référendum peut être l'occasion d'un débat public susceptible de mieux éclairer les enjeux. En ce sens, le grand élargissement de 2004 méritait tout particulièrement un référendum car il s'agissait en réalité non d'un élargissement, mais de la ré-union de l'Europe. Une campagne référendaire aurait fourni l'occasion de l'expliquer.

En troisième lieu, la faible légitimité de l'Union européenne, mise en évidence par les taux élevés d'abstention aux élections, peut s'expliquer par les comportements des hommes politiques nationaux, qui font souvent de Bruxelles le bouc émissaire des décisions qu'ils n'auraient pas eu le courage de prendre, bien qu'elles soient justifiées pour le bien commun. En effet, des hommes politiques nationaux sont conscients de la nécessité de prendre certaines décisions, mais veulent éviter le risque politique de les imposer eux-mêmes. Ils en viennent à les faire prendre au niveau communautaire pour ne pas avoir à en supporter les éventuelles conséquences politiques internes. Ainsi, il leur arrive de renier devant leurs électeurs des décisions arrêtées à Bruxelles auxquelles ils ont pourtant totalement pris part, voire qu'ils ont approuvées. Autrement dit, il s'agit : « en somme, d'une externalisation de la contrainte, voulue par les États, ou au moins des segments significatifs des États, qui a d'autant mieux permis de se libérer des contraintes nationales qu'elle s'est opérée sur un mode

1. *Les Échos*, 14 mai 2008.

2. Jean Quatremer, « Quel avenir pour l'Union européenne après le référendum français du 29 mai 2005 », propos recueillis et retranscrit par Pierre Verluise, janvier 2006, www.diploweb.com.

très technique et, en vertu de son langage juridique, à prétention objective »¹. Allant plus loin, certains politiques masquent leurs points de vue derrière le vote bien commode à la majorité qualifiée en s'abstenant, voire en votant contre : « on n'a pas voté pour à Bruxelles, mais ce sont les autres qui nous l'ont imposé ». Belle façon, lorsque cela est politiquement utile dans son pays, de se dire victime de l'extension du vote à la majorité, qu'on a soi-même décidée.

Ainsi apparaissent des effets pervers de l'extension du vote à la majorité qualifiée qui contribue au déficit démocratique.

4. Les relations avec les autres territoires du monde

Le système des relations de l'Europe communautaire avec les autres territoires du monde s'inscrit dans quatre champs. Bien que la datation de leur mise en place n'entre pas dans une logique géographique, nous privilégierons cette approche pour considérer d'abord un premier cercle de pays limitrophes ou quasi limitrophes qui, dans les années 2010, n'ont pas encore rejoint l'UE en raison du contexte géopolitique dans lequel ils se sont trouvés pendant plusieurs décennies. Compte tenu des différents élargissements à l'Est et de l'entrée au Conseil de l'Europe de nombreux pays, l'Union européenne réalise la nécessité de se préoccuper du deuxième cercle de son voisinage, d'où la mise en place d'une politique *ad hoc*. Le troisième cercle, dont la prise en compte a été historiquement première, concerne les relations de l'Union européenne avec les pays nouvellement indépendants issus des anciennes colonies. Enfin, considérée comme modèle, et se considérant aussi comme un modèle pour assurer la paix au sein d'une région, l'Union européenne met en œuvre des échanges périodiques avec un quatrième cercle composé d'autres organisations régionales de la planète, d'Amérique latine, d'Asie du Sud-est ou du Moyen-Orient, avec lesquelles elle essaie de développer des liens.

A. Le premier cercle des Balkans occidentaux

Dans les années 1990, la question de l'entourage proche de l'Union européenne se révèle tout particulièrement aiguë compte tenu des guerres dans l'ex-Yougoslavie qui se déroulent aux portes de l'UE. Celle-ci prend conscience de son intérêt à stabiliser des pays dont la situation est telle qu'il paraît difficile d'envisager leur adhésion rapide à l'UE. Certes, en 2000, lors du sommet UE/Balkans à Zagreb, l'Union européenne annonce, pour la première fois, que des pays de la région (Albanie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie) ont vocation à la rejoindre. À Thessalonique, en juin 2003, cette vocation est rappelée. Mais comme elle paraît très lointaine pour certains d'entre eux, l'Union européenne décide alors de décerner une sorte de statut de « candidat potentiel » sans que les pays en question aient obligatoirement besoin de faire auparavant acte de candidature à l'entrée dans l'UE. L'objectif est d'assurer la paix, la stabilité, le bon voisinage, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des minorités, le retour des réfugiés et la prospérité économique dans la région des Balkans occidentaux, en négociant des Accords de stabilisation et d'association (ASA), dont la bonne application peut représenter une préparation importante pour une intégration ultérieure.

Les premiers accords sont conclus avec la Croatie (1^{er} février 2004) et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM, 20 mars 2004). La Croatie est devenue le 1^{er}

1. Paul Magnette, *L'Europe, l'État et la démocratie. Le Souverain apprivoisé*, Bruxelles, Complexe, 2000.

juillet 2013 le deuxième État issu de l'ex-Yougoslavie à intégrer l'UE, après la Slovaquie dès le 1^{er} mai 2004.

Signe que l'Union européenne reste attractive pour les autres pays des Balkans occidentaux, les six pays suivants de la zone ont encore le statut de candidat officiel ou de « candidat potentiel » : Albanie, ancienne République Yougoslave de Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Kosovo¹, Monténégro et Serbie. Le rythme des négociations varie considérablement d'un pays à l'autre².

B. Le deuxième cercle de la politique européenne de voisinage

Le deuxième cercle avec lequel l'Union européenne déploie une volonté de relations organisées est né des effets de l'élargissement de 2004. Rappelons que, durant les années qui précèdent chaque élargissement, des représentants des pays dont la demande d'adhésion est officiellement reconnue participent, au moins en tant qu'observateurs, à plusieurs institutions clés, ce qui leur donne un pouvoir d'influence³. En particulier, avant 2004, la Pologne utilise ce statut pour plaider en faveur de deux pays limitrophes historiquement proches, l'Ukraine et la Biélorussie, sachant qu'elle souhaite aussi qu'ils contribuent à former une « ceinture de protection »⁴ par rapport à la Russie post-soviétique. Mais ce regard porté à l'Est conduit les pays méditerranéens de l'Union européenne, et tout particulièrement la France, à insister sur une autre « ceinture de protection »⁵, celle des pays des rives sud de la Méditerranée⁶, espace périodiquement médiatisé par la découverte d'immigrants clandestins en Méditerranée. Afin de disposer d'un outil politique pour ces deux champs géographiques, l'Union décide d'entreprendre une « politique européenne de voisinage » (PEV) avec les pays d'Europe orientale qui ne sont pas en situation d'obtenir rapidement le statut de candidat à l'Union européenne, avec les pays de la Méditerranée du Sud puis, également, avec les pays du Caucase du Sud. Dans ce dessein, la Commission présente, le 11 mars 2003, une communication⁷. Puis, en juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique salue cette initiative et invite la Commission à la poursuivre. Et, le 12 mai 2004, soit à peine deux semaines après l'adhésion effective de 10 nouveaux États membres, la Commission adopte un document⁸ qui précise que la Politique européenne de voisinage (PEV) « a pour objectif de partager avec les pays limitrophes les avantages de l'élargissement de l'UE – c'est-à-dire la stabilité, la sécurité et la prospérité – dans des conditions distinctes d'une adhésion à

1. Issu de l'ex-Yougoslavie, le Kosovo a déclaré son indépendance en 2008... mais la Serbie la conteste et cinq pays membres de l'UE (Espagne, Roumanie, Slovaquie, Grèce et Chypre) ne la reconnaissent toujours pas en 2014.
2. Cf. Pierre Verluise, *Géopolitique des frontières européennes. Élargir, jusqu'où ?*, Paris, Argos, 2013, chap. 1 : Quels prochains élargissements ?
3. La Turquie, par exemple, était présente à la Convention pour l'avenir de l'Europe (2002-2003), et signataire du traité établissant une Constitution pour l'Europe, en 2005, à Rome.
4. Expression utilisée par Henryk Wozniakowski, « La Pologne dans l'UE », entretien avec Pierre Verluise, www.diploweb.com, septembre 2004.
5. D'où la formulation suivante : Jeandéboz, Julien, Parmentier, Florent, « Politique de voisinage : "Face aux risques, demandez au voisin de palier !" », www.regard-est.com, 15 novembre 2006.
6. Jacques Blanc, *Rapport d'information sur la politique européenne de voisinage*, Paris, Sénat, 9 juillet 2008.
7. Commission des Communautés européennes, « L'Europe élargie – Voisinage : Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11 mars 2003, COM (2003) 104 final.
8. Commission des Communautés européennes, *Politique européenne de voisinage. Document d'orientation*, 12 mai 2004, COM (2004) 373 final.

l'UE. Elle vise à prévenir l'apparition de nouvelles lignes de fractures entre l'UE élargie et ses voisins, et à offrir à ces derniers l'occasion de participer à diverses activités de l'UE par le biais d'une coopération étroite sur les plans politique, économique et culturel, ainsi qu'en matière de sécurité »¹. L'objectif annoncé est d'éviter que l'élargissement du 1^{er} mai 2004 crée de nouvelles lignes de fractures. Une manière de couper l'herbe sous le pied à ceux qui – après avoir construit le Rideau de fer et le Mur de Berlin – pourraient être tentés de dénoncer la construction d'un « Mur de l'argent ». Pour autant, les habiletés dialectiques de la Commission ne trompent pas grand monde dans les pays voisins. En témoigne ce commentaire de *La Gazette du Maroc* : « La nouvelle "Politique européenne de voisinage" ne laisse aucune perspective d'adhésion aux pays concernés. »²

La PEV cible officiellement, sous une appellation commune, seize pays formant un ensemble assez hétérogène d'États ayant en commun le fait de ne pas avoir reçu des institutions communautaires l'onction d'une « vocation européenne » et d'avoir un PIB par habitant beaucoup plus faible, y compris Israël, que la moyenne de l'Union européenne. Il s'agit, en Europe, de la Biélorussie, sous réserve d'une évolution démocratique, de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Russie. Cependant, cette dernière ne donne pas suite à cette invitation qu'elle juge inappropriée à son rang car le Kremlin entend construire ses relations avec l'Europe communautaire dans le cadre d'un partenariat stratégique spécifique. S'y ajoutent, dans les régions dites méditerranéennes, les pays suivants : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte, Autorité palestinienne, Israël, Jordanie, Syrie et Liban. Suit enfin le Sud-Caucase, avec ses trois pays : Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan. Mis à part l'Irak et l'Iran, la PEV concerne donc initialement toutes les frontières méridionales et orientales d'une UE élargie à la Turquie. Cette dernière n'est évidemment pas incluse dans la PEV puisqu'elle bénéficie du statut de pays candidat. Quant aux Balkans occidentaux, ils s'inscrivent dans le premier cercle présenté ci-dessus.

La méthode de la PEV consiste à définir une série de priorités par des plans d'actions arrêtés conjointement après des négociations bilatérales entre l'UE et chaque pays considéré isolément. Ces plans, différenciés selon les États et prévus pour une période de 3 à 5 ans, reposent sur l'engagement en faveur des valeurs de l'Union européenne : les droits de l'Homme, notamment les droits des minorités, l'État de droit, la bonne gouvernance, la promotion des relations de bon voisinage ainsi que les principes de l'économie de marché et du développement durable. Des engagements de la part des pays partenaires sont également demandés en ce qui concerne certains aspects essentiels de l'action extérieure de l'UE. Les plans d'actions peuvent d'abord couvrir des domaines politiques, soit la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ainsi que le soutien à la résolution des conflits régionaux. Ils peuvent concerner le développement économique et social, qui se décline selon les points suivants : ouverture accrue du marché, conformément aux principes de l'Organisation Mondiale du Commerce et en convergence avec les normes de l'UE, efforts de rapprochement de la législation des pays concernés avec les textes communautaires, accès à certains programmes éducatifs de l'UE, amélioration des connexions et des liens physiques avec l'UE, par exemple dans le domaine des transports et de l'énergie... Le renforcement du partenariat énergétique est présenté comme « un volet essentiel de la PEV ». Peuvent s'ajouter des questions comme la gestion des frontières et des mouvements de population, la lutte contre la corruption, le trafic d'êtres humains, la drogue et les armes,

1. Commission européenne, *Communiqué de presse* 157-2004, 12 mai 2004.

2. Liama Bouzbouz, *La Gazette du Maroc*, 24 mai 2004.

la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux, ou la criminalité financière et économique.

La PEV s'inscrit donc notamment dans un mode de gestion sécuritaire des frontières des périphéries européennes. Effectivement, pour échapper à une logique crispée sur ses frontières, les pratiques proposées par la PEV veulent s'inscrire dans une dynamique misant sur l'établissement d'un entre-deux constitué de pays « sûrs » autour de l'UE. Ici, les logiques de sécurité intérieure et extérieure entrent en synergie. Il s'agit de stabiliser le voisinage en gérant les interactions entre un espace politique ordonné, l'UE, et une zone considérée comme potentiellement chaotique. Les premiers résultats de la PEV varient d'un pays à l'autre, notamment en fonction des perspectives non dites. Douze pays se sont engagés dans la PEV. Trois pays méditerranéens (Algérie, Libye et Syrie) ne sont pas entrés dans un processus formel de négociations, car ils craignent un processus de guidage systématique par les institutions communautaires comprenant des obligations démocratiques. Un pays européen, la Biélorussie, se trouve dans le même cas, mais parce que l'UE condamne son régime dictatorial.

Avec la PEV, en énonçant des normes et en ambitionnant de les étendre dans son environnement pour en devenir ainsi indirectement coorganisatrice, l'UE affiche clairement un comportement qui s'approche d'une attitude de puissance. Effectivement, le niveau d'avancée de la PEV dépend pour chaque pays du respect de ses engagements à appliquer certaines des valeurs qui fondent l'espace communautaire. Comme les dirigeants de certains pays pratiquent souvent une politique exclusivement fondée sur le rapport de force, elle est souvent décriée par les bénéficiaires. D'autres problèmes géopolitiques tiennent à ce que la politique de voisinage est la source de différends et de rivalités larvées entre les États membres de l'UE. En effet, un net clivage s'observe parmi les États membres, entre, d'une part, ceux qui sont partisans d'un renforcement de la dimension orientale et caucasienne de la politique de voisinage, par exemple l'Allemagne et la Pologne, et, d'autre part, ceux qui prônent une intensification des relations avec les pays méditerranéens, en particulier la France, l'Espagne et l'Italie. Bien évidemment, ce clivage s'explique par une proximité géographique et historique avec les zones concernées. Il crée des tensions entre les pays bénéficiaires, qui reprochent à la Commission de recevoir moins d'aide que « le voisin ». Les pays du Sud sont ainsi persuadés d'être lésés au profit de leurs voisins de l'Est, et vice-versa. Résultat, la PEV se décline après quelques années en plusieurs formes de coopération régionale, comme le partenariat oriental¹ et l'Union pour la Méditerranée : Processus de Barcelone².

-
1. Cf. Pierre Verluise, *Géopolitique des frontières européennes. Élargir, jusqu'où ?*, Paris, Argos, 2013, chap. 6 : Quel partenariat oriental ?
 2. Cf. Pierre Verluise, *Géopolitique des frontières européennes. Élargir, jusqu'où ?*, Paris, Argos, 2013, chap. 7 : L'Union pour la Méditerranée : quel bilan ?



Carte 6 : Les États candidats et les 16 pays de la politique européenne de voisinage

C. Un large troisième cercle de pays issus de la décolonisation

Un troisième cercle géographique de relations extérieures organisées de l'Union concerne des pays longtemps liés à l'Europe dans la mesure où ils ont été des colonies de l'Europe avant d'acquiescer leur indépendance. La préoccupation portée aux anciennes colonies de la France, de la Belgique, de l'Italie et des Pays-Bas s'est mise en œuvre dès la naissance de la

CEE en 1957¹. La politique communautaire de coopération entre l'UE et ces pays, formule de partenariat entre le Nord et le Sud, est mise en place et prolongée par les Conventions de Yaoundé (1963 et 1969) et de Lomé (1975, 1979, 1984 et 1989 révisée en 1995), créant un cadre institutionnel permanent et paritaire accompagné par des mécanismes d'échanges spécifiques. Depuis 1957, cette coopération s'est enrichie tant au niveau de son champ d'application que de son étendue géographique.

En effet, le 2 juillet 1963, la première Convention de Yaoundé, qui prévoit une aide financière et commerciale, concerne seulement dix-huit anciennes colonies africaines : Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Congo (Brazzaville), Congo (Léopoldville), Côte-d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda, Sénégal, Somalie, Tchad et Togo. La deuxième Convention de Yaoundé, signée le 29 juillet 1969, qui porte sur le financement de projets, reste largement tournée vers l'Afrique subsaharienne francophone. Puis, l'accord d'Arusha du 24 septembre 1969 intègre trois États membres du Commonwealth dans la Convention de Yaoundé. Ensuite, les Conventions de Lomé I (1975-80) et II donnent la priorité au développement industriel et rural, en créant le STABEX (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles) et le SYSMIN (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation des produits minéraux) pour compenser les baisses de recettes d'exportation des produits primaires. En 1979, la convention de Lomé II (1980-85) élargit le champ géographique puisqu'elle associe 57 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits pays ACP), et, en 1984, la convention de Lomé III, qui met l'accent sur la sécurité alimentaire et l'environnement, concerne 66 pays.

Un changement important intervient en 1990 lors de la convention de Lomé IV (1990-2000), qui regroupe 70 pays. L'Union européenne introduit pour la première fois un lien explicite entre la promotion des droits de l'homme et le développement. Illustration de ce souci des droits de l'homme, l'Union européenne ne veut plus attacher le nom de ces accords à la capitale d'un pays dont le caractère dictatorial est incontestable. Aussi, en 2000, la Convention de Lomé est remplacée par l'accord de Cotonou (port du Bénin), portant sur vingt années, et qui réunit désormais 79 pays ACP. Cet accord insiste surtout sur les modalités de renforcement des dimensions politiques du partenariat, sur l'élargissement à de nouveaux acteurs, sur l'élaboration d'un régime commercial compatible avec les règles de l'OMC et sur l'introduction d'un système de gestion de l'aide plus rationnel et davantage axé sur la performance.

L'ensemble des partenariats entre l'Union européenne et les pays ACP représente de multiples échanges mais leurs effets se trouvent limités, d'une part, par la qualité inégale (et parfois désastreuse) de la gouvernance selon les pays et, d'autre part, par des conflits civils qui minent tout véritable développement, comme en Somalie, pourtant signataire des premiers accords en 1963. Plus largement, l'étude de la politique d'aide publique au développement de l'Union européenne conduit à un bilan en demi-teinte. Les efforts de communication de la Commission européenne ne doivent pas faire oublier que les États membres continuent à garder la main sur plus des trois quarts des fonds attribués et que le niveau d'intégration de cette politique reste très en dessous de ce qui est déclaré².

1. Dans sa troisième partie, le traité de Rome institue un régime d'association des pays et territoires d'outre-mer pour conserver les relations particulières entre l'Europe naissante et ses anciennes colonies, reposant sur les principes de libre commerce et d'aide au développement.
2. Cf. Pierre Verluise, *Géopolitique des frontières européennes*. Élargir, jusqu'où ?, Paris, Argos, 2013, chap. 8 : La politique d'aide au développement.

D. Un quatrième cercle de relations avec d'autres organisations régionales

Enfin, l'ouverture internationale organisée de l'Union européenne concerne un quatrième cercle composé d'organisations régionales, comme l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (Asean)¹, le Marché commun du Sud (Mercosur) ou le Conseil de Coopération les pays arabes du Golfe (CCG).

Avec l'Asean, créée en 1967 par cinq États de la région, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande, des liens de coopération se nouent, dès le début des années 1970, autour des questions commerciales. En juin 1972, un premier contact a lieu au niveau ministériel lorsqu'une délégation, conduite par le ministre indonésien du Commerce, est reçue en séance spéciale par la Commission. En novembre 1978, à Bruxelles, une première rencontre ministérielle des Affaires étrangères CEE-Asean décide de conclure un accord de coopération finalement signé par les deux parties en mars 1980. Dans le cadre juridique de cet accord, des rencontres ministérielles sont régulièrement organisées pour chapeauter les réunions du comité mixte de coopération institué par l'accord. Les relations commerciales CEE-Asean impliquent aussi des mécanismes pour encourager et faciliter les investissements croisés et les contacts commerciaux afin de développer la coopération interentreprises ainsi que des mécanismes de défense commerciale, dont la réglementation antidumping. D'autres domaines de coopération comprennent l'aide aux réfugiés et la lutte contre la drogue, domaine où les résultats restent limités.

Un deuxième ensemble régional avec lequel l'Union européenne entretient des relations régulières est le CCG qui réunit, depuis 1981, l'Arabie Saoudite, le Koweït, Bahreïn, le Qatar, les Émirats Arabes Unis et Oman. En 1988, un accord de coopération est signé. Comme les pays du CCG détiennent non seulement les principales réserves de pétrole du monde mais aussi des réserves considérables de gaz, l'UE est à la fois un gros importateur et une source d'investissement possible pour le CCG. En outre, les relations UE-CCG trouvent leur raison d'être dans les intérêts politiques et de sécurité qu'ils partagent. D'ailleurs, les pays de l'UE ont joué un rôle important dans la sécurité du Golfe au cours de la guerre Iran-Irak (septembre 1980- août 1988) et lors de la libération du Koweït (1991).

En Amérique du Sud, le 26 mars 1991, le traité d'Asunción instaure un Mercosur entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Dès cette époque, l'Union européenne soutient ce processus d'intégration sud-américain, notamment par la signature, le 25 mai 1992, d'un accord de coopération interinstitutionnel destiné à permettre au Mercosur de bénéficier de l'expérience européenne en matière d'intégration régionale. En 1998, le « Protocole d'Ouro Preto » confère au Mercosur la personnalité juridique internationale et le dote d'une représentation extérieure et de la capacité de négocier avec des pays ou groupes de pays tiers. Cependant, les relations de l'Union européenne avec le Mercosur, comme avec les autres organisations régionales, trouvent leurs limites dans les compétences réelles de ces espaces régionaux dont le degré d'intégration est nettement moindre que celui de l'UE. En conséquence, l'UE doit assez souvent constater que l'interlocuteur régional demeure assez inopérant, ce qui conduit à déployer plutôt des relations bilatérales avec tel ou tel pays.

Néanmoins, grâce à l'organisation de ses relations avec les quatre cercles ci-dessus, l'UE émerge progressivement comme acteur géopolitique. Sa stratégie politique connaît des résultats divers mais témoigne d'une incontestable volonté d'action mondiale. Pour autant, le

1. Désigné en effet le plus souvent sous son acronyme anglophone (Association of Southeast Asian Nations).

chemin qui sépare l'UE de la puissance géopolitique fait face à de nombreux obstacles, à commencer par les rivalités ou les désaccords entre ses membres sur les priorités politiques de l'UE, phénomènes liés tout simplement au fait que ceux-ci se doivent d'avoir la politique de leur géographie, inévitablement différente selon la partie de l'Europe dans laquelle ils se trouvent.

Proposition de sujets

Les organisations internationales existant en Europe ont-elles des géographies variables ?

L'Europe a-t-elle une logique institutionnelle unique ?

Les institutions de l'Union européenne sont-elles organisées sur un mode fédéral ?

Les insuffisances démocratiques de l'Union européenne résultent-elles du hasard ou de l'histoire ?

Bibliographie

- BECKOUCHE Pierre, RICHARD Yann, *Atlas d'une nouvelle Europe*, Paris, Autrement, 2008.
- BLANC Jacques, *Rapport d'information sur la politique européenne de voisinage*, Paris, Sénat, 9 juillet 2008.
- CHARILLON Frédéric, *Les relations internationales*, Paris, La Documentation française, 2006.
- DEHOUSSE Renaud, DELOCHE-GAUDEZ Florence et DUHAMEL Olivier (dir.) *L'élargissement : comment l'Europe s'adapte*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- DE PONCINS Étienne, *Le traité de Lisbonne en 27 clés*, Paris, Éditions Lignes de repères, 2008.
- JOUYET Jean-Pierre, COIGNARD Sophie, *Une présidence de crises*, Paris, Albin Michel, 2009.
- LAMASSOURE Alain, *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004.
- PONIATOWSKI Axel (Président), *Rapport d'information sur les modifications apportées par le traité de Lisbonne au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne*, Paris, Assemblée nationale, n° 28, novembre 2007.
- PRIOLLAUD François-Xavier, SIRITZKY David, *Le traité de Lisbonne*, Paris, La Documentation française, 2008.
- PRIOLLAUD François-Xavier, SIRITZKY David, *Traités européens après le traité de Lisbonne, textes comparés*, Paris, La Documentation française, 2012.
- VERLUISE Pierre, *Géopolitique des frontières européennes. Élargir, jusqu'où ?*, Paris, Argos, 2013.

Pour citer cette publication: ***To cite this version:***

Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, « Les territoires de la construction et du fonctionnement institutionnels de l'Union européenne »,
dans : Dumont, Gérard-François, Verluise, Pierre, *Géopolitique de l'Europe*,
Paris, Armand Colin/Sedes, 2014.

**Gérard-François Dumont
Pierre Verluise**

Géopolitique de l'Europe

**2^e édition entièrement
revue et mise à jour**


ARMAND COLIN  **SEDES**

ISBN 978-2-301-00419-2



Géopolitique de l'Europe

2^e édition

Gérard-François Dumont
Pierre Verluise

ARMAND COLIN



SEDES