



VALISE PÉDAGOGIQUE  
"ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE"

97.- LA TENSION ENTRE L'ÉLARGISSEMENT ET L'APPROFONDISSEMENT DE  
L'UNION EUROPÉENNE

Type de document	Niveau des apprenants		
	Secondaire I 1	Secondaire II 2	Adultes 3
F		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Jusqu'à la fin des années 1990, l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne sont allés de pair. Dès la déclaration du 9 mai 1950 de Robert Schuman et la fondation de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), c'est non seulement l'importance majeure du processus de l'intégration pour garantir la paix qui a été soulignée, mais aussi le lien entre l'objectif de l'élargissement et celui de l'approfondissement. À l'heure actuelle, les tensions nées de la réalisation des deux objectifs d'intégration se trouvent au centre du débat politique. On évoque parfois, de manière outrancière, le « dilemme entre approfondissement et élargissement ».

La conséquence de l'élargissement rapide de l'Union européenne depuis les années 1990 a été l'hétérogénéisation de plus en plus marquée de la communauté. En même temps, une tendance croissante du recours au veto a été constatée. Ainsi, sont apparues de multiples stratégies dites « *Opting-Out* » (options d'exclusion). Certains pays à l'intérieur de l'Union préfèrent des voies d'exception – qui ne sont d'ailleurs pas toujours dans l'intérêt de la communauté – en se retirant de certains aspects précis de la politique communautaire.

Demain l'Union européenne comptera, avec l'adhésion de la Croatie, 28 pays membres alors que la Communauté a commencé en 1950 son intégration économique et (de plus en plus) politique avec six États membres. Les processus de négociation, de plus en plus difficiles à cause de la diversité des intérêts, nécessitent des vitesses d'intégration graduées pour certains États européens ainsi que le maintien de voies nationales d'exception à l'intérieur de l'Union. Pour cela, une série de concepts différents a été élaborée visant tous, d'une manière ou d'une autre, à simplifier le processus d'intégration.

Cette notice compare ces concepts. Plusieurs questions se posent à ce propos.

Différentes vitesses d'intégration sur la voie de l'unité politique et économique de l'Europe résolvent-elles des problèmes et conduisent-elles finalement à une convergence plus forte des États européens ou, au contraire, provoquent-elles une certaine dissolution de l'Europe ? Pour répondre à cette question, il est important de mettre d'abord en évidence le nombre et les niveaux des différends intracommunautaires qui existent.

Une autre question est de savoir si différentes vitesses d'intégration ou des voies nationales d'exception sont vraiment pertinentes dans la mesure où l'on définit l'unité de l'Europe comme un objectif normatif souhaité.

À cette occasion, il semble également intéressant de présenter les convergences ou même les valeurs partagées. La question de savoir s'il existe quelque chose comme une culture commune de l'Europe joue ici aussi un rôle. Peut-être ne suffit-il pas de parler d'une Europe à différentes vitesses mais plutôt d'une Europe à chemins différenciés. En définitive, l'expression « différentes vitesses » implique de se trouver sur le même chemin. Toutefois, il est impossible de dire si les chemins vont finalement se rejoindre.

Il faut se demander si une focalisation sur les États-nations est justifiée quand il s'agit de la question des différentes vitesses ; d'autant plus que les différentes vitesses de développement ne s'arrêtent guère aux frontières nationales mais qu'elles peuvent plutôt se différencier par l'évolution historique des régions. En l'espèce, il est utile de jeter un coup d'œil sur le développement régional à l'intérieur de l'Union.

**1.- L'APPROFONDISSEMENT**

Le tableau ci-dessous représente le degré croissant de l'intégration européenne. L'état actuel de l'intégration correspond à la quatrième ligne : une politique supranationale commune économique, budgétaire et fiscale (selon le „Six Pack“ 2011 et le Pacte budgétaire européen 2012).

À long terme, la politique de l'Union européenne vise à atteindre des dimensions au-delà d'une communauté purement économique (cf. les deux dernières lignes et les deux colonnes de droite).

Cependant, pour y arriver, il faut d'abord établir une unité politique (État fédéral ou une construction *sui generis* ?). L'unité culturelle sera, pour ainsi dire, le degré le plus haut de l'intégration européenne.

	Zone de libre-échange	Union douanière	Marché commun	Union économique	Unité politique	Unité culturelle
Pas d'entraves au commerce entre les États membres	★	★	★	★	★	★
Politique commune en matière de commerce extérieur face aux pays extérieurs		★	★	★	★	★
Libre échange des marchandises et des prestations de service entre des États membres			★	★	★	★
Politique supranationale commune économique, budgétaire et fiscale				★	★	★
Des institutions communes politiques, fédérales ou <i>sui generis</i>					★	★
Identification commune de la population						

Complété selon Dicken, P. Global Shift (4th Edition) – Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century New York / London 2002

## 2.- L'INTÉGRATION SPATIALE

En plus de l'approfondissement, c'est-à-dire l'intégration croissante présentée ci-dessus, l'élargissement spatial de l'Union européenne joue également un rôle important. On pourrait aussi se demander si tout cela nécessite réflexion dans la mesure où seuls manquent les États balkaniques, l'Islande, la Turquie, la Suisse et le cas échéant la Biélorussie et l'Ukraine pour une Europe parachevée.

Toutefois, cette approche serait un peu courte puisque l'intégration est un processus de rapprochement continu qui ne peut probablement pas arriver à un stade statique d'une convergence totale des 47 États membres du Conseil de l'Europe (à Strasbourg). Du point de vue des pays qui ont récemment adhéré à l'Union européenne, l'une des raisons principales pour l'élargissement de l'Union est généralement l'attente que s'établisse, à long terme, grâce à l'intégration économique, un développement économique convergent avec l'Europe du Nord et de l'Ouest. Cette hypothèse est celle de l'école économique néoclassique.

En outre, y jouent un rôle l'élargissement des marchés et, en allant de pair avec cela, les possibilités croissantes de vente des entreprises domestiques tout comme celles des rendements marginaux qui en résultent. Les fonds structurels de l'Union européenne (subventions pour les régions économiquement plus faibles) constituent un attrait certain pour adhérer à l'Union qui ne doit pas être sous-estimé.

## 3.- LA TENSION ENTRE L'ÉLARGISSEMENT ET L'APPROFONDISSEMENT

Il existe une tension entre l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne ; entre l'extension quantitative et l'investissement qualitatif des politiques communes. Cela résulte du fait que l'élargissement entraîne une hétérogénéisation et l'approfondissement, à son tour, une homogénéisation institutionnelle plus forte. Des experts parlent parfois des « coûts de l'hétérogénéisation » qui sont de plus en plus induits par l'élargissement. L'aspiration de l'Union d'« harmoniser à tour de bras » l'hétérogénéité nationale est critiquée. Certains experts constatent que l'élargissement et l'approfondissement s'excluent mutuellement. La centralisation trop forte d'une Europe hétérogène conduirait inévitablement à ce comportement méprisé d'« *opting-out* » de quelques États. Au lieu de cela, c'est une décentralisation et plus d'options laissées au libre choix, donc une intégration différenciée, qui devrait être mise en oeuvre.

Généralement, la plupart des experts reconnaissent qu'avec l'élargissement de l'Union, les besoins de réforme augmentent afin de pouvoir garantir un bon fonctionnement de l'Union européenne dans sa diversité. Certains estiment que tout approfondissement, donc l'intensité de régulation politique de l'Union européenne, devrait être arrêté lorsque les coûts d'hétérogénéité dépassent les rendements marginaux qui résultent de la mutualisation. À cela s'ajoute une autre exigence souvent exprimée : il devrait exister un « acquis communautaire central » sur lequel s'engagent obligatoirement tous les membres et au-delà, ils seraient libres d'adhérer à des clubs politiques communs à différents groupes d'intérêt. Le principe de subsidiarité (qui est défini comme objectif politique de l'UE depuis le Traité de Maastricht) devrait être strictement mis en oeuvre.

#### 4.- BILAN ET PERSPECTIVES

En raison de la diversité extrême des styles de politique, des cultures et des modes de régulations européens, la seule possibilité de garantir à long terme la « paix intérieure » de l'Union européenne serait une flexibilisation de l'intégration européenne.

Pour autant, il ne faut pas qu'il y ait une dispersion nette des intérêts dans le sens d'un club de clubs ou d'une Europe *à la carte* qui considère la communauté comme secondaire et qui met à nouveau au premier plan les intérêts nationaux.

Dans ce cas, l'Europe se trouverait là où elle s'est déjà trouvée : dans le nationalisme. Le projet de l'intégration européenne a été fondé justement pour l'endiguer et peut-être même pour pouvoir, à long terme, l'abolir.

Une Europe à différentes vitesses, qui a besoin d'un objectif commun et d'une voie qui aménagée dans le temps, apparaît comme une étape intermédiaire intéressante et modérée. Elle répond, d'une part, à la volonté des États de l'Union européenne désirant mieux s'intégrer et, d'autre part, également à ceux qui sont plus difficiles à convaincre. C'est exactement la politique européenne actuelle. C'est d'ailleurs ce qui a été retenu dans le Traité de Lisbonne (décembre 2009).

La politique de l'Union profiterait certainement d'une réduction de la rigidité centraliste actuelle. C'est pourquoi l'accentuation du principe de subsidiarité est d'une grande importance, notamment, à la lumière du manque d'acceptation de l'UE par la plupart des populations européennes.

Au niveau de l'identification, l'intégration européenne va progresser moins vite. Cependant, grâce au processus d'unification quelque chose peut se développer qui fait jusqu'à aujourd'hui défaut à l'Europe – une histoire commune. Si l'intégration européenne était finalement estimée comme positive, le sentiment partagé de succès communs, d'avoir surmonté partiellement le nationalisme, pourrait conduire à une identification positive de la population avec le projet européen.

Des identités nationales, liées à certaines orientations politiques (par exemple aux paradigmes économiques comme le libéralisme ou le corporatisme), persisteront aussi à l'avenir en Europe ; même s'il y aura toujours des dérives provoquées par un changement de gouvernement ou par une crise. Sur ce point, n'est-il pas effectivement douteux de parler de différentes vitesses ou ne faudrait-il pas plutôt évoquer différents chemins ?

Entre la France et le Royaume-Uni sur les questions sociales ou entre la France et l'Allemagne sur les questions de politique énergétique, on ne trouvera probablement que difficilement un terrain d'entente. La vitesse de l'harmonisation sera donc nulle ou elle ne progressera que très lentement.

L'histoire de l'intégration européenne a montré de manière continue et jusqu'à nos jours qu'à la fin de chaque conflit et de chaque barrière politique, il y avait un accord. Il est ainsi hors de question qu'à l'avenir l'intégration politique et culturelle de l'Europe ne se poursuive pas. Sans doute, avec une vitesse de développement moindre. Cette intégration, comprise comme un processus continu qui s'achèvera jamais et au cours de duquel le rapprochement devient de plus en plus fort, est souvent décrit par la belle expression « *ever closer union* » (une union sans cesse plus étroite).

## EXERCICES

**1<sup>ère</sup> question : Élargissement ou approfondissement de l'UE?**

Certains citoyens de l'Union européenne exigent un arrêt des nouvelles adhésions et une intégration approfondie pour les membres historiques. D'autres considèrent l'intégration approfondie et la mise en avant forte de l'harmonisation comme un péril pour l'Union. *Discutez le rapport de tension entre l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne.*

**2<sup>ème</sup> question : Perspectives de développement de l'UE?**

1. Plusieurs pays ont fait une demande d'adhésion à l'Union européenne. *Quelles options politiques connaissez-vous comme étapes intermédiaires entre le statut d'un membre à part entière et le refus d'adhésion ?*
2. L'Union européenne est une forme d'intégration régionale. *Discutez le rapport de tension entre une intégration économique mondiale selon des règles de l'OMS et une intégration régionale.*
3. Jusqu'à quel point l'Union européenne devrait-elle/ pourra-t-elle s'intégrer ?
4. Comment l'Union européenne devrait-elle organiser ses relations extérieures ? *Est-ce que la pensée par des blocs commerciaux est économiquement encore sensée et actuelle ?*

**3<sup>ème</sup> question : Harmonisation versus concurrence**

D'un côté, l'Union européenne fait des efforts pour harmoniser les conditions d'entrée sur le marché, en définissant, par exemple, les standards des télécommunications. De l'autre côté, elle a gère la politique de concurrence communautaire selon le processus de découverte. *Discutez ce rapport de tension d'un point de vue réglementaire en utilisant deux exemples actuels que vous aurez choisis (politique industrielle, politique de l'éducation, etc.).*

Auteur : **RICHARD STOCK**, Centre européen Robert Schuman, 2012

Le contenu de la publication relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'Union européenne ou des partenaires au projet.



Licence de libre diffusion *Creative Commons* : le document peut être librement utilisé, à la condition de l'attribuer à l'auteur en citant son nom ; seules les utilisations non commerciales sont autorisées (les utilisations commerciales restent soumises à autorisation) ; les modifications doivent d'être assorties des mêmes options *Creative Commons* que le document initial.

Ce document est extrait de la **VALISE PÉDAGOGIQUE SUR L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE** (qui existe en allemand, anglais, bulgare, croate, français et polonais) destinée à l'enseignement secondaire (I & II) et aux activités d'animation européenne des ONG engagées dans l'éducation à la citoyenneté démocratique active (Académies européennes, Maisons de l'Europe, etc.). Elle a été produite, dans le cadre d'un projet cofinancé par l'Union européenne (programme PRINCE), par l'Académie européenne de Berlin (porteur de projet), l'Association bulgare des enseignants d'allemand (BDV), le Centre européen Robert Schuman (CERS) à Scy-Chazelles, le Conseil Atlantique de Croatie et la Fondation polonaise Robert Schuman.



La valise pédagogique "Élargissement de l'Union européenne" a été élaborée avec l'aide de l'Union européenne (programme PRINCE).

