

Europe
Les malentendus de l'élargissement

Jacques Rupnik

Quelles qu'en soient les conséquences, la guerre en Irak constitue d'ores et déjà une épreuve douloureuse pour l'Europe. Comme cela fut le cas pendant la première guerre des Balkans en 1991, un conflit majeur s'est déclaré au moment où l'Europe cherche à se doter d'une identité politique propre. En 1991, le premier conflit des Balkans coïncide avec la négociation du Traité de Maastricht. En 2003, la guerre en Irak s'engage au moment où l'Europe délibère pour se doter d'une véritable Constitution politique.

Cette fois le problème se révèle bien plus délicat car le champ des divisions européennes s'est élargi aux membres qui rejoindront l'Union Européenne en 2004. D'où l'importance de la question de savoir si l'Europe pourra politiquement survivre à son élargissement.

Pour répondre à cette question, il faut s'en donner les moyens. Et à cette fin, il faut essayer de comprendre le point de vue des pays qui intégreront l'Europe l'année prochaine. En France, celui-ci est mal connu et très souvent mal perçu.

L'élargissement accepté jusque-là du bout des lèvres par l'opinion française pour des raisons économiques, financières et migratoires risque fort de se conjuguer à la crainte de voir les « nouveaux entrants » se comporter en cheval de Troie de l'Amérique. Il est vrai que l'attitude brutale des Etats-Unis, qui masque mal leur volonté de diviser l'Europe, n'est pas de nature à atténuer cette crainte.

Mais, au-delà de la conjoncture immédiate, un fait s'impose : l'élargissement est source de problèmes et de tensions avant même d'avoir eu lieu.

Il est en train de se faire sur la base de malentendus entre l'Est et l'Ouest qui se renforcent mutuellement. Chacun renvoie à l'autre ses propres peurs. Ces peurs en miroir sont au nombre de trois. Sur le plan stratégique, beaucoup craignent à l'Ouest que l'élargissement porte un coup fatal aux laborieuses tentatives de construction d'une politique européenne. Mais, à l'Est, la peur est symétrique : on craint que l'émergence d'un noyau dur ne cherche à les exclure du jeu avant qu'ils n'y entrent.

Au plan économique, l'Ouest a tendance à s'alarmer du coût financier de l'élargissement. A l'Est, en revanche, on s'inquiète de son manque de générosité.

Enfin, sur le plan institutionnel, l'Europe Centrale et Orientale s'inquiète de devoir transférer une partie de sa souveraineté à l'Union Européenne, alors que sa sortie du communisme est d'abord vécue comme un processus de recouvrement d'une souveraineté perdue.

Il est tout à fait possible que ces nombreux malentendus soient avant tout l'expression de temporalités politiques différentes. L'expérience des précédentes vagues d'élargissement plaide dans ce sens. Raison de plus pour comprendre le point de vue d'élites et de sociétés qui ne partagent pas nécessairement notre vision du monde mais avec lesquelles nous sommes amenés à vivre.

***EN TEMPS REEL** a donc demandé à Jacques Rupnik de nous éclairer sur les malentendus de l'élargissement tels qu'ils sont perçus par les pays d'Europe Centrale et Orientale. L'intérêt de son texte est à la fois d'explicitier les sources de ces malentendus, de mettre en évidence les très nombreuses nuances et différences qui existent au sein de cette partie de l'Europe entre les élites d'une part et les opinions publiques d'autre part, d'envisager enfin les pistes de raccordement entre les deux parties de l'Europe.*

***Jacques Rupnik** est politologue.*

© Les textes d'**EN TEMPS REEL** ne sauraient être reproduits ou traduits sans l'accord explicite de l'association.

Sommaire

DES PEURS EN MIROIR	4
LA « NOUVELLE EUROPE » ET LES ETATS-UNIS	6
La preuve par l'Irak	7
Pourquoi sont-ils pro-américains ?	8
LA SOLIDARITE EUROPEENNE A L'EPREUVE DE L'ELARGISSEMENT	17
Un élargissement bon marché	19
Une immigration de l'Est	21
Menace sur le modèle social européen ?	22
DEMOCRATIE ET SOUVERAINETE DANS L'EUROPE ELARGIE	26
Souveraineté et déficit démocratique	26
Une constitution pour une Europe à 25	30
CONCLUSION	36

DES PEURS EN MIROIR

La plupart des crises tendent à exprimer ce qui n'était jusque là que latent. La crise irakienne n'échappe pas à cette règle. Elle révèle les divisions profondes au sein de l'Union Européenne (UE) qui tente de se doter d'une Constitution tout en menant à bien son élargissement à l'Est. Ce devait être l'année de la réunification de l'Europe. Ce pourrait devenir celle de sa fragilisation.

C'est la relation avec les Etats-Unis qui a servi de détonateur. Elle fracture désormais l'espace européen entre d'un côté la «nouvelle Europe» pro-américaine annoncée par Donald Rumsfeld et dans laquelle se trouvent tous les pays d'Europe centrale et orientale, et de l'autre la «vieille Europe» celle des pays fondateurs du Traité de Rome rassemblés autour du couple franco-allemand, et qui a pour ambition de voir l'UE devenir un acteur politique sur la scène internationale. La crise que traverse l'Union Européenne n'a pas été provoquée par les pays candidats d'Europe du Centre-Est. Les procès d'intentions et autres admonestations à leur rencontre ne sont pas vraiment de mise. Néanmoins, en ayant pris fait et cause pour les Etats-Unis, ils ont contribué à la cassure du lien politique au sein de l'UE à l'heure de son élargissement. La conjonction des deux phénomènes renforce certaines craintes préexistantes concernant le bien fondé de l'élargissement. Les réticences ou les appréhensions ont cédé alors la place à des peurs clairement exprimées. Ces peurs viennent aussi bien de l'Europe de l'Ouest que de l'Europe de l'Est. Prises dans un jeu de miroirs, elles tendent alors à déformer les réalités et les problèmes faute de confiance mutuelle. Ce sont ces peurs en miroir que nous nous proposons d'aborder ici.

La première de ces peurs émane de certains pays fondateurs de l'Union. Ils craignent l'impossibilité de pouvoir conduire avec les nouveaux pays membres une Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) indépendante des Etats-Unis. Les pays candidats expriment une peur inverse : ils s'inquiètent de voir la crise irakienne contribuer à la désagrégation de l'OTAN sous les effets conjugués de l'obstruction française et de l'unilatéralisme américain. Mais, à mesure qu'ils affichent leurs craintes de voir s'affaiblir la seule institution transatlantique existante, ils renforcent symétriquement la suspicion des opposants à l'élargissement de l'UE, ceux pour qui le lien transatlantique gêne la construction autonome de l'Europe.

Ces peurs en miroir se renforcent mutuellement tout en en alimentant d'autres. Tout d'abord celle, souvent exprimée en France, de voir l'élargissement remettre en question certaines politiques communes comme la Politique Agricole Commune (PAC) et le «modèle social européen». Celle, symétrique, des pays d'Europe du Centrale et Orientale de voir s'estomper la promesse de solidarité et de redistribution dont bénéficièrent les pays du Sud de l'Europe lors du précédent élargissement. Ensuite viennent les questions constitutionnelles qui sont l'enjeu majeur de la Convention. Les pays fondateurs de l'UE appréhendent de voir l'élargissement à l'Est déboucher sur la dilution et la paralysie. Pour leur part, les nouveaux

venus craignent les abandons d'une souveraineté à peine retrouvée face à l'hégémonie du couple franco-allemand, à la bureaucratie bruxelloise, ou à l'exportation de son déficit démocratique.

Si la crise transatlantique et européenne plonge l'Union Européenne dans le doute, contredisant ainsi le discours lénifiant de la Commission sur les progrès d'une «Europe Constitutionnelle», elle a en revanche pour mérite de poser des questions dérangeantes sur les finalités et la viabilité de l'Europe élargie. Alors que viennent de s'achever les négociations avec les pays candidats un constat s'impose : jamais l'UE n'a été aussi exigeante sur les critères d'admission. Outre le respect des critères de Copenhague, les pays candidats ont eu à intégrer 80.000 pages d'«acquis communautaire», et se prêter à cinq années de négociations et de supervision par les services de la Commission. Mais jamais les finalités du projet européen n'ont été aussi peu débattues. Cette contradiction n'est toutefois pas nouvelle. L'ancien Premier ministre belge Leo Tindemans disait déjà, après la conclusion de la négociation avec la Grande Bretagne : «On a parlé de tout sauf de l'essentiel : Qu'allons-nous faire ensemble?»

Cette absence de débat politique sur le projet européen explique en partie les malentendus et les divergences d'aujourd'hui. Elle est aussi l'une des causes de l'effritement du soutien des opinions publiques à l'élargissement tant dans les pays membres de l'Union que dans les pays candidats. En forçant le trait, on est tenté de dire qu'il y a moins d'échanges et de dialogue véritable entre les élites intellectuelles est et ouest européennes aujourd'hui qu'il n'y en avait dans les années quatre-vingts. Dans ces années, les contacts directs étaient limités, mais les réflexions et les prises de position des grandes figures de la dissidence intellectuelle à l'Est avaient un impact à l'Ouest. Aujourd'hui le contact est aisé, mais il y a peu d'échanges d'idées. Comme si, après la disparition de l'adversaire commun qu'incarnait le totalitarisme soviétique, nous n'avions plus grand chose à nous dire.

Le «retour en Europe» est ainsi devenu synonyme d'«élargissement de l'Union Européenne» sans que l'on prenne garde aux implications de ce glissement sémantique. Un projet fondé sur des valeurs et des aspirations démocratiques des peuples sortant du communisme prend ainsi la forme d'un processus technocratique d'exportation vers l'Est du continent des normes économiques et juridiques de l'UE. Certes, ce glissement en quinze ans d'une vision politique vers une approche technocratique et comptable est en partie inhérent au fonctionnement même de l'UE, à la méthode d'élargissement choisie et à la durée du processus retenu. Mais il comporte un risque majeur, celui de perdre en cours de route le fil conducteur et la raison d'être de l'intégration européenne.

Ainsi, au moment où l'Europe s'élargit les malentendus s'épaississent. Ceux-ci sont de trois ordres :

Le premier à trait aux problèmes de sécurité et au rapport avec les Etats-Unis.

Le second porte sur le contenu de la solidarité européenne et de son modèle social.

Le troisième enfin touche au rapport à la souveraineté et à la démocratie.

Ce sont ces trois malentendus qu'il nous faut comprendre avant d'essayer d'imaginer les moyens de les surmonter.

LA « NOUVELLE EUROPE » ET LES ETATS-UNIS

«Je ne vois pas l'Europe comme étant la France et l'Allemagne. Ça c'est la vieille Europe. Si vous regardez l'ensemble de l'Europe aujourd'hui le centre de gravité passe à l'Est ». Le caractère peu diplomatique des propos du Secrétaire à la Défense des Etats Unis et son objectif évident d'utiliser les pays candidats d'Europe du Centre-Est pour diviser et affaiblir l'Europe, ne doivent pas occulter la part de vérité qu'ils peuvent comporter : avec l'élargissement à l'Est, l'UE va changer de nature, remettant potentiellement en cause le rôle primordial du couple franco-allemand et l'ambition française d'une Europe «gaullienne» qui se pose en s'opposant à «l'hyperpuissance» américaine. Une chose était de profiter du 40^{ème} anniversaire du traité de l'Elysée entre la France et l'Allemagne pour faire des propositions communes sur la nécessaire réforme des institutions, une autre était d'imaginer que les deux membres du couple pouvaient représenter la position européenne en politique étrangère, une politique dont le dénominateur commun serait l'opposition à la politique des Etats-Unis. D'autant que les deux pays n'avaient pas vraiment cherché à construire un consensus européen. Dans la crise irakienne, l'Allemagne s'était réfugiée dans un certain pacifisme. La France, qui depuis l'été 2002, avait trouvé une position intermédiaire et potentiellement «européenne» entre l'alignement de Tony Blair et l'isolement de Gerhard Schroeder, a choisi à partir du mois de janvier, de camper sur son veto face à la volonté américano-britannique de recourir à la force. On comprend les raisons des retrouvailles franco-allemandes et leur importance pour le projet de Constitution européenne. On voit mal comment elles auraient pu servir de base à une politique étrangère européenne. Le couple franco-allemand n'a pas véritablement réussi à exercer un pouvoir d'entraînement sur les autres pays européens.

C'est dans ce contexte polarisé que l'Europe pro-américaine s'est exprimée à travers deux documents : «la lettre des Huit », initiative hispano-britannique soutenue par les leaders polonais, hongrois et tchèque. Elle soulignait l'attachement au «lien transatlantique garant de notre liberté». Cette lettre publiée sous le titre «*United We Stand*» devint le ferment de la division de l'Europe. Le problème étant moins son contenu que sa publication séparée par un groupe de pays qui se gardèrent d'en informer la présidence de l'Union et la Commission. «*The medium is the message*» disait Mc Luhan. Cette lettre fut suivie par une deuxième émanant cette fois de dix pays membres du «groupe de Vilnius» composé des anciens pays communistes baltes et balkaniques aspirant à entrer dans l'Alliance atlantique et dans l'Union Européenne.¹ La lettre apportait un soutien sans équivoque à la position

¹ Le groupe de Vilnius, créé au printemps 2000 dans la capitale lituanienne pour favoriser la poursuite de l'élargissement à l'Est de l'OTAN, comprend la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Slovaquie, la Slovénie, la Bulgarie, la Roumanie, l'Albanie, la Croatie et la Macédoine. Les sept premiers furent invités au sommet de

américaine de pays «prêts à participer à une coalition internationale pour mettre en œuvre le désarmement de l'Irak».

La preuve par l'Irak

C'est un fait politique majeur pour l'avenir de l'Union Européenne. Dans la crise transatlantique les élites au pouvoir dans les pays d'Europe du Centre-Est ont fait le choix américain. Avec force et sans hésitation pour les anciens communistes au pouvoir dans les deux plus grands pays de la région, la Pologne et la Roumanie. Avec prudence côté tchèque, hongrois ou slovène. Avec un zeste de surenchère verbale chez les petits pays périphériques baltes ou balkaniques comme la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie, l'Albanie et la Macédoine. La Pologne est selon George W. Bush le «meilleur ami» de l'Amérique en Europe et le président Kwasniewski rend la pareille en disant «Si c'est la vision de George Bush, c'est la mienne». La Pologne a admis tardivement qu'elle avait aussi envoyé des troupes d'élite qui ont participé à l'attaque américaine contre l'Irak.² La République Tchèque et la Slovaquie ont dépêché au Koweït une unité spécialisée dans la lutte contre les armes chimiques.³ La Hongrie a offert une base militaire pour l'entraînement par les Américains de l'opposition irakienne. Les trois pays baltes font aussi partie des dix pays de l'ancien bloc soviétique qui ont rejoint la coalition américaine contre l'Irak. La présidente lettone Vike-Freiberga affirma son soutien à la politique américaine fondée sur la lutte pour la liberté et le prix payé pour apaiser les dictateurs.⁴ Trois pays des Balkans, la Croatie, l'Albanie et la Macédoine, qui n'avaient pas été inclus dans l'élargissement de l'OTAN annoncé au sommet de Prague en novembre 2002, ont signé l'appel de Vilnius espérant ainsi ne pas être oubliés lors de la prochaine vague d'élargissement. A cette fin, ils ont signé en avril 2003 avec les Etats-Unis une «Charte Adriatique» comparable à la «Charte Baltique» signée par ces mêmes Etats-Unis avec les pays baltes en 1998.⁵

Prague en novembre 2002 à entrer dans l'OTAN en 2004, les cinq premiers à entrer dans l'UE en 2004. L'entrée de la Roumanie et la Bulgarie est prévue pour 2007.

² Ce n'est qu'après la publication d'une photo de soldats polonais posant avec un drapeau américain à Oum Qasr que le Ministre polonais de la défense confirma la présence du commando en ajoutant que «la prochaine fois ce sera avec un drapeau polonais».

³ Un dixième des 250 soldats tchèques demanda à être rapatrié avant le début de la guerre. «J'ai de la considération pour eux car ils ne surestiment pas leurs forces» déclara le ministre de la défense J. Tvrđik inspectant les troupes au Koweït.

⁴ Lors d'une visite aux Etats-Unis en février Vike-Freiberga, déclara : «Au cours de notre histoire nous avons appris que notre seule chance d'avoir une vraie sécurité c'était d'être loyaux envers nos alliés en espérant qu'ils le seront envers nous». Répondant aux avertissements du président français sur les conséquences pour l'élargissement de l'UE elle ajouta : «Nous nous sommes avancés et nous n'allons plus reculer. Mon prédécesseur en 1939 espérait garder le profil bas et ça n'a pas marché».

⁵ Le but de la Charte serait, entre autre, de lutter contre le terrorisme et le crime organisé. La Macédoine a même proposé d'accueillir des réfugiés irakiens. Cette proposition ne manque pas de surprendre quand on sait les réticences des autorités et de la population à accueillir les réfugiés du Kosovo pendant l'intervention de l'OTAN en Yougoslavie au printemps 1999. La Croatie a, pour sa part, exclu, toute participation à l'intervention militaire en Irak sans mandat de l'ONU.

Les deux pays des Balkans en pointe dans le soutien à la politique américaine sont la Roumanie et la Bulgarie. Le zèle roumain est incomparable. Dès août 2002, Bucarest signe un accord bilatéral avec Washington assurant aux soldats américains l'impunité devant la Cour Pénale Internationale au moment même où l'Union Européenne, prônant l'égalité devant la justice, refusait cette proposition. L'UE déplora cette décision et invita les autres candidats à ne pas suivre l'exemple roumain. Le ministre des affaires étrangères roumain Mircea Geoana répondit : «Nous avons été obligés de choisir entre un problème européen, philosophique et à long terme, et un autre, pratique et immédiat pour la partie américaine.» Le même ministre, présenté sur la chaîne *Fox News* comme le représentant de la «nouvelle Europe», s'empressa d'endosser la crédibilité des preuves apportées par Colin Powell à l'ONU sur le lien présumé entre l'Irak et Al Qaida. En se démarquant aussi clairement que possible des positions de la vieille Europe», la Roumanie chercha, avant l'ouverture des hostilités, à négocier avec Washington les conditions de sa participation économique à la reconstruction de l'Irak. Elle offrit surtout aux Etats-Unis sa base de Constanza sur la Mer Noire bien avant que la Turquie ne refuse de prêter les siennes. La Bulgarie, qui avait apporté un soutien sans faille aux Etats-Unis au Conseil de Sécurité de l'ONU pendant la phase diplomatique, a mis à la disposition de l'armée américaine les bases aériennes de Burgas et Sarafovo. Les deux pays espèrent que les bases militaires utilisées pendant le conflit en Irak deviendront des bases permanentes de l'OTAN. «Le plus vite sera le mieux» déclara le ministre des affaires étrangères bulgare. L'Europe de l'Est deviendra-t-elle le substitut stratégique à l'Allemagne et de la Turquie «défaillantes»?

Pourquoi sont-ils pro-américains ?

Avant de décréter que l'ancien bloc soviétique serait en passe de devenir un «bloc américain», il convient de s'interroger sur les raisons de l'atlantisme de pays qui s'appêtent à rejoindre l'Union Européenne.

En dépit des signatures au bas de lettres et appels divers, il y a une diversité dans l'attitude des pays candidats et une différenciation à l'intérieur de chacun qui suggèrent des possibilités d'évolution ultérieures. La Pologne, c'est entendu, affiche son soutien à l'administration Bush et s'empresse d'annoncer sa préférence pour les F-16 américains dès la fin du sommet de Copenhague sur l'élargissement de l'UE. Il reste qu'un gouvernement insistant pour que la référence aux valeurs chrétiennes ne soit pas omise dans la future Constitution de l'Europe décide superbement d'ignorer la condamnation de la guerre en Irak par l'Eglise Catholique et par le pape polonais. A Prague, on fait remarquer que si Vaclav Havel a signé la Lettre des Huit, au contenu peu contestable, c'est que le Premier ministre social-démocrate Vladimir Spidla avait refusé de le faire pour ménager l'avenir européen de la République tchèque. D'ailleurs, si le gouvernement de Prague soutient les Etats-Unis en Irak, il n'en est pas de même pour le parti social démocrate, principal acteur de la coalition gouvernementale. Le successeur de Havel à la présidence, Vaclav Klaus, est un «euroseptique». Mais, il considère comme absurde l'idée que l'on puisse introduire la

démocratie par des moyens militaires. En bon souverainiste, il précise : «Notre position ne peut être ni américaine ni française. Elle se doit d'être tchèque». Vaclav Klaus, à la différence de Havel, avait été opposé aux interventions en Bosnie et au Kosovo. Le gouvernement de centre gauche hongrois a gardé un profil bas pendant la crise, face à l'opposition du parti FIDESZ qui condamne la guerre. Les deux principales forces sont à fronts renversés : la gauche socialiste et libérale est pour l'intervention, la droite nationale est pacifiste.

Le clivage politique majeur qui divise les pays candidats n'est pas entre européens et atlantistes. Il se situe plutôt entre : d'un côté les occidentalistes modernisateurs (anciens dissidents, anciens communistes et libéraux) tournés vers l'Union Européenne et l'OTAN et, de l'autre côté, les populistes nationalistes et la droite souverainiste réservée tant à l'égard de l'intégration européenne que de l'allégeance aux Etats-Unis. Les plus hostiles à l'intervention en Irak, mais aussi à l'UE sont des formations protestataires comme Samoobrona (Autodéfense) du démagogue Andrzej Lepper en Pologne ou les ultra nationalistes de Romania Mare (Grande Roumanie) de Vadim Tudor ou des «souverainistes» de droite comme Viktor Orban en Hongrie. Celui-ci vient d'ailleurs de déclarer de manière significative que «prendre systématiquement position pour les Etats-Unis ou l'OTAN avait quelque chose de typiquement soviétique ». Ce clivage là, bien plus significatif que le clivage entre droite et gauche ou anciens communistes et anciens dissidents, est inscrit depuis fort longtemps dans la culture politique d'Europe du Centre et de l'Est. Il faudra le prendre en compte pour ne pas se tromper de débat et d'interlocuteur dans l'Europe élargie de demain : les plus grands partisans de la construction européenne sont, paradoxalement, les atlantistes d'aujourd'hui.

Reste à répondre à cette question de fond qui suscite en France bien des incompréhensions : mais pourquoi sont-ils pro-américains ?

Vu de Paris, l'atlantisme des est-européens paraît d'un autre âge. Cela montre combien les deux Europe, même si elles ne sont plus divisées par le rideau de fer, restent marquées par des temporalités différentes. Les élites politiques de l'Europe du Centre-Est restent en partie héritières de leur histoire, et notamment de la guerre froide et donc du primat du lien transatlantique. La France, et plus encore l'Allemagne, s'empresse, au contraire, d'identifier la fin de la guerre froide à la fin de l'alignement sur l'Amérique, même en temps de crise.

La crise irakienne n'est que le révélateur d'un problème essentiel : les Européens du Centre-Est ne peuvent et ne veulent pas dissocier leur allégeance atlantique de leur destin européen. Depuis 1989, ils évitent de séparer ces deux dimensions et parlent volontiers d'intégration dans les institutions «euro-atlantiques». Ils sont européens parce qu'ils sont occidentaux alors que les Français et les Allemands sont occidentaux parce qu'ils sont européens. Au lendemain de la guerre, l'historien polonais Oscar Halecki expliquait, dans son ouvrage sur *Les limites et les divisions de la civilisation européenne*, que l'expansion soviétique vers l'ouest avait conduit à un resserrement des liens entre l'Europe occidentale et

les Etats-Unis créant ainsi une communauté atlantique. Il comparait ce phénomène, lié à la coupure de l'Europe, à la situation à la fin du premier millénaire lorsque la conquête musulmane de l'Espagne avait été «compensée» par la poussée de la christianisation vers le Nord-Est du continent, plus précisément vers la Pologne et de la Scandinavie. La dimension atlantique acquise par l'Europe de l'après-guerre était une sorte de compensation à la perte de l'autre Europe. Or, ce sont aujourd'hui ceux qui en furent privés qui y sont le plus attachés.

Plusieurs facteurs expliquent cette attitude. Le premier tient au fait que la «tragédie de l'Europe Centrale» dans l'après-guerre fut, selon la formule de Milan Kundera d'être «culturellement à l'Ouest, politiquement à l'Est et géographiquement au Centre»⁶. Elle cherche donc depuis 1989 à réconcilier sa politique avec sa culture et sa géographie. Pendant la guerre froide, cette Europe se voyait à travers le prisme d'un «Occident kidnappé», d'un Occident réfugié dans la culture. Aujourd'hui elle tente de donner un contenu politique à cette identité, mais dans un contexte nouveau où la solidarité atlantique n'apparaît plus comme allant de soi à l'Ouest du continent. D'où l'insistance dans son discours de politique étrangère, à parler des valeurs et de l'appartenance à une civilisation commune, discours plus en résonance avec le discours de l'administration américaine.

En second lieu, *la centralité de «l'hyperpuissance» américaine* ne trouble pas outre mesure une Europe centrale et orientale pour qui l'Amérique est avant tout la puissance qui a terrassé l'empire du mal. La France s'émeut de l'émergence d'un monde unipolaire succédant à une bipolarité dans laquelle elle avait construit son espace politique. Elle craint l'avènement d'un monde «unipolaire» qui lui ferait perdre la marge de manœuvre qui était la sienne. Les Européens du Centre-Est ne cultivent naturellement pas une telle nostalgie. Sortant de l'empire soviétique, ils ne craignent pas «l'empire américain». On ne retrouve guère à l'Est le phénomène de la génération des «soixante-huitards», aujourd'hui au sommet de leur influence politique et médiatique, pour qui l'opposition à la guerre du Vietnam marqua les débuts de leur engagement politique. A l'Est, la génération 1968 est celle qui fut marquée par l'écrasement par les chars de l'Armée rouge du Printemps de Prague.

Les perceptions contemporaines de l'Amérique renvoient à *des lectures différentes de l'histoire*. Pour les peuples d'Europe du Centre-Est, la leçon majeure du XX^{ème} siècle se résume ainsi : l'Amérique est là et doit être là pour prémunir l'Europe contre ses propres démons. Au lendemain de la première guerre mondiale les Etats-Unis, qui avaient contribué à l'avènement de leur indépendance en 1918, ont quitté l'Europe. Ce retrait ne fut guère bénéfique à l'Europe, surtout à celle de l'Est. Après 1945, ils ne commirent pas la même erreur. Ils parvinrent ainsi à préserver la liberté de l'Ouest du continent avant d'étendre cette garantie à l'Est après 1989. Aujourd'hui, en France comme dans une partie de l'Ouest de l'Europe, on supporte mal l'hégémonie américaine. A l'Est, on craint son possible désengagement du vieux continent. Ce qui renvoie à des perceptions différentes de la sécurité.

⁶ Milan Kundera : «La tragédie de l'Europe centrale : un Occident kidnappé», *Le Débat*, novembre 1983.

La sécurité, pour ces nations anciennes, mais aux Etats récents, constitue le socle de la transition post-communiste. Ce primat de la sécurité peut se résumer ainsi : sans la sécurité, la démocratie ou l'économie de marché ne sont que de vains mots. Les démocraties, leur dit-on, ne se font pas la guerre. Mais comment consolider la démocratie sans créer les assises socio-économiques qui supposent l'intégration économique à l'Occident ? Comment mener à bien cette intégration, grâce aux investissements étrangers et au commerce sans sécurité ? Or, dans ce domaine, ils ont tendance à se fier à ce qui a fait ses preuves. Car après les leçons de l'histoire et de la guerre froide il y a eu les guerres balkaniques de la dernière décennie. Ce n'est pas la PESC qui mit un terme à la purification ethnique en Bosnie et au Kosovo, mais deux interventions sans mandat de l'ONU, de l'OTAN, c'est-à-dire des Etats-Unis. Dans le doute, ils restent donc attachés à la seule institution de sécurité effective. L'OTAN avait, à leurs yeux priorité sur l'UE. D'ailleurs, l'OTAN les a accueillis avant l'UE. Pour le dixième anniversaire de la chute du communisme en 1999, le «retour en Europe «était célébré par leur entrée dans l'OTAN sous le drapeau des Etats-Unis. L'Union Européenne paye le prix politique de ne s'être pas ouverte plus tôt à l'Europe de l'Est.

La France et l'Allemagne sont apparues dans la crise irakienne comme les défenseurs de l'ONU et du multilatéralisme. Mais sans renier ces objectifs, la «nouvelle Europe «se méfie de la sécurité collective où, pour paraphraser Kissinger, quand tout le monde garantit la sécurité de tout le monde, c'est qu'en fait personne ne garantit la sécurité de personne. L'impuissance de la SDN et surtout Munich, l'abandon par ses alliés de la Tchécoslovaquie à Hitler, les a vaccinés contre le pacifisme. Ils peuvent difficilement adhérer à la formule de Jacques Chirac : «la guerre est toujours la pire des solutions ». Ils sont enclins à partager la vision américaine d'un Occident démocratique directement confronté après le 11 septembre à des menaces auxquelles on ne saurait faire face en se montrant indulgent envers des dictateurs dotés d'armes de destruction massive. On pourra naturellement s'indigner d'un tel simplisme. Mais il faut en tenir compte dans nos relations avec l'Est.

L'expérience du totalitarisme les a rendus plus sensibles que les Européens de l'Ouest à l'idée de «s'opposer au mal »et au messianisme démocratique de l'Amérique qui annonce tardivement vouloir faire pour le Moyen Orient ce qui a été fait pour l'Europe médiane : faire chuter les dictatures et ouvrir la possibilité d'une recomposition démocratique de la région. C'est surtout cette dernière dimension qui explique le soutien à l'intervention militaire américaine. Ce soutien émane des anciens communistes jouant, par habitude, la carte du ralliement au plus fort, mais aussi des anciens dissidents : Vaclav Havel, qui signe la «Lettre des Huit», Adam Michnik, grande figure de la dissidence polonaise, qui publie un plaidoyer atlantiste dans le quotidien *Gazeta*, György Konrad, le plus «européen» des écrivains hongrois, qui exprime son soutien à l'intervention contre le régime de Saddam dans la presse allemande, Martin Simecka, directeur du quotidien *SME* à Bratislava qui va jusqu'à parler de l'Amérique comme d'une «puissance dissidente», car capable d'affirmer les valeurs démocratiques seule contre tous, Veton Suroi, le directeur de *Koha Ditore* à Pristina au

Kosovo qui fait le parallèle entre l'intervention militaire qui a fait chuter le régime Milosevic et celle qui devait faire subir le même sort à Saddam Hussein. Les Etats-Unis et l'OTAN, plus que l'UE, sont dans ces textes identifiés à la défense de valeurs démocratiques.

Il y a enfin une troisième explication à l'engagement de l'Europe centrale et orientale aux côtés des Etats-Unis. Ces pays voient dans l'OTAN un facteur égalisateur de la puissance entre Européens. Au sein de l'UE, les pays candidats se méfient de la domination du couple franco-allemand. Au sein de l'OTAN, il y a un seul «patron», les Etats Unis, qui corrige à sa façon l'asymétrie entre les Européens de l'Est et de l'Ouest. La formation, dans la crise irakienne, d'un axe Paris-Berlin-Moscou sensé faire contre-poids aux Etats-Unis n'a, vue de Varsovie, rien de rassurant et ne peut que renforcer un réflexe atlantiste.

Ainsi, face aux trois modes de gestion du système international que sont l'hégémonie américaine, la sécurité collective (ONU, OSCE), ou l'équilibre des puissances, les Européens du centre-est préfèrent le second par beau temps, mais ont tendance à opter pour le premier en cas de crise. Ils seront des défenseurs acharnés de la négociation multilatérale au sein de l'UE. Mais, pour gérer les menaces de sécurité, les Etats-Unis restent la «nation indispensable», selon la formule de Madeleine Albright.

Or, paradoxalement, c'est au moment même où ils atteignent leur objectif prioritaire qui était de rejoindre l'OTAN, que les nouveaux venus de l'Est découvrent que la raison d'être de celle-ci est remise en cause surtout depuis le 11 septembre par les Etats-Unis eux-mêmes. Certes, la mort de l'OTAN fut annoncée trop souvent pour être tout à fait crédible. La première fois, c'était au lendemain de 1989. Bronislaw Geremek disait alors qu'il fallait désormais identifier Varsovie à une «démocratie» et non à un «pacte» (le pacte de Varsovie). Une alliance créée pour se défendre face à la menace soviétique semblait vouée à disparaître avec son ennemi. La dissolution simultanée du Pacte de Varsovie et de l'OTAN devait favoriser la naissance d'un système de sécurité collective européen dont l'OSCE et la Charte de Paris de 1990 seraient la base. Mais, l'intervention dans les Balkans et la perspective de l'intégration des nouvelles démocraties d'Europe Centrale ont donné une nouvelle raison d'être à l'OTAN.

Avant le premier élargissement de l'OTAN en mars 1999, le débat sur le nouveau «concept stratégique» de l'OTAN pouvait se résumer ainsi : pour les Etats-Unis, la priorité devenait «*out of area or out of business*». Autrement dit, si l'OTAN voulait survivre, il lui faudrait s'atteler à des tâches extérieures à son périmètre initial. Les Balkans étant l'illustration de la nouvelle doctrine. Pour la France l'élargissement était une considération périphérique par rapport à l'essentiel : l'affirmation d'une identité de sécurité européenne. Les nouveaux venus d'Europe Centrale étaient réticents à changer une recette ancienne qui avait fait ses preuves et que résumait la formule du premier secrétaire général de l'OTAN : «*Keep the Americans in, the Russians out and the Germans down*».

L'après-11 septembre fut la seconde mort annoncée de l'OTAN. Les nouveaux membres d'Europe centrale et orientale découvrent que les Etats-Unis n'ont que faire de l'article 5 invoqué par les alliés européens. Donald Rumsfeld n'a-t-il pas alors écarté l'OTAN en disant : «Ce n'est pas la coalition qui détermine la mission, mais la mission qui détermine la coalition». A cette première crainte est venue s'ajouter une seconde : la réhabilitation politique de Vladimir Poutine par Washington à la faveur de la création d'une coalition antiterroriste. En ouvrant les portes de l'Asie Centrale aux Etats-Unis, Vladimir Poutine renforçait l'idée que l'enjeu central n'était plus Est/Ouest, mais bien Nord/ Sud compte tenu de l'émergence d'un axe islamique radical allant de l'Algérie au Pakistan en passant par la Tchétchénie. Le sommet sur l'élargissement de l'OTAN, y compris aux pays baltes, pouvait bien avoir lieu à Prague le 21 novembre 2002. Mais seulement parce qu'un invité surprise était déjà dans la maison : la Russie. Le rêve centre-européen risquait de tourner au cauchemar. Ainsi les pays d'Europe Centrale et Orientale qui voyaient dans l'OTAN une garantie essentielle pour leur sécurité, s'inquiètent d'un rapprochement un peu trop prononcé entre la Russie et l'OTAN. Car, pour eux, l'OTAN constitue aussi une garantie politico-militaire contre la Russie.

On ne saurait comprendre l'alignement pro-américain des pays d'Europe du centre-Est sans tenir compte de cette nouvelle donne et de la soudaine dévaluation stratégique de cette partie de l'Europe dans le jeu américain. Soucieux de prévenir la transformation de l'OTAN en une organisation de sécurité collective, sorte «OSCE bis», ils se rallièrent à l'idée d'une «alliance-réseau» (support ad hoc aux interventions américaines) avec deux conséquences que la crise irakienne révéla d'une manière brutale. Désormais, «*out of area*» signifie «*out of Europe*». Autrement dit l'engagement de l'OTAN n'a désormais de sens qu'en dehors de l'Europe. L'élargissement de l'OTAN en Europe médiane implique son engagement imprévu au Moyen-Orient. Par ailleurs, si l'élargissement à l'Est de l'OTAN a pour but de pérenniser l'influence américaine sur le Vieux Continent, cela réduit singulièrement le champ d'actions de la PESC.

On peut critiquer ou regretter l'option atlantiste des est-européens. Mais celle-ci n'est pas dépourvue d'un certain courage politique : d'une part parce qu'elle ne va pas nécessairement dans le sens de leurs intérêts économiques, d'autre part parce qu'elle est loin d'être populaire. Les intérêts économiques et politiques des pays candidats résident dans l'Union Européenne plutôt qu'aux Etats-Unis. Tel n'est pas le cas de la Russie qui avait intérêt à ne pas compromettre sa nouvelle relation avec les Etats-Unis tant pour garantir son entrée dans l'OMC que pour «régler» à sa manière le problème tchétchène. Elle opta pour une alliance avec Paris et Berlin qui ne pouvait que confirmer aux yeux des Européens du centre-Est la justesse de leur choix.

Si les gouvernements des pays candidats n'agissent pas en fonction de leurs intérêts économiques bien compris, ce n'est pas non plus par quête d'une popularité facile. La priorité donnée à l'OTAN était expliquée par un besoin de sécurité, par la crainte d'être enfermés

dans un no man's land entre l'Ouest et la Russie. Entrer dans l'OTAN c'est sortir de l'incertitude. Or l'élargissement de l'OTAN s'est traduit aux yeux des nouveaux venus par un regain d'incertitude, pour ne pas dire d'insécurité. Le premier élargissement en mars 1999 fut immédiatement suivi par une intervention militaire de l'OTAN dans les Balkans. Ils croyaient avoir échappé à l'insécurité venue de l'Est. On leur explique désormais que leur rôle est de participer à la pacification par l'OTAN des guerres dans les Balkans. Le deuxième élargissement à l'Est, décidé en novembre 2002, fut immédiatement suivi d'un engagement bien modeste au Moyen-Orient et donc, aux yeux des populations, par une augmentation de leur vulnérabilité par rapport aux menaces terroristes. L'opinion publique des pays candidats même en Pologne est, comme celle des pays membres, très majoritairement hostile à l'intervention en Irak sans mandat de l'ONU. Même en Pologne plus des deux tiers de la population se déclarent hostiles à la guerre.⁷

Cette opposition des opinions publiques est-européennes à l'intervention en Irak est corroborée par une grande enquête menée par le *Pew Research Center*. La majorité partage les objectifs de la lutte contre le terrorisme mais désapprouve l'unilatéralisme. A la question de savoir si «les Etats-Unis prennent en considération les autres» dans la lutte contre le terrorisme, entre 60 et 70 % des Européens de l'Est répondent par la négative. Ce chiffre est nettement plus élevé qu'au sein de l'UE, à l'exception de la France.⁸ A la question : «Le monde serait plus dangereux si un autre pays équilibrait militairement l'Amérique», la «vieille Europe» (France, Allemagne) répond plutôt positivement, alors que les Tchèques et les Polonais n'expriment pas la même inquiétude. A la question «lorsque des différences apparaissent avec l'Amérique, est-ce à cause de valeurs différentes» (un indice important dans la mesure de l'antiaméricanisme) 33% de Français et 37% d'Allemands répondent par la négative alors que 62% des Tchèques répondent positivement. La diffusion des valeurs américaines est appréciée par le tiers des personnes interrogées dans les pays candidats mais n'est guère prisée par une majorité d'entre elles : chiffres comparables aux principaux pays de l'UE. Autrement dit, au niveau des sociétés et des opinions publiques la notion de «nouvelle Europe» reste un mythe.

La crise irakienne a, en effet, révélé un décalage voire une coupure entre les élites politiques et les opinions publiques dans les pays candidats sur l'attitude à avoir face au recours unilatéral à la force et plus généralement face à la puissance américaine. Ce décalage, les élites ne pourront pas l'assurer très longtemps s'il ne débouche pas sur des résultats tangibles. Or ces résultats tangibles qui intéressent les électeurs est-européens viendront non

⁷ En Roumanie alors qu'un sondage effectué en février dernier donnait 45% d'opinions favorables à une intervention, un autre sondage effectué dans la semaine du 14 au 20 mars par l'Institut IMAS donne 23,5% de soutien à une intervention en Irak sur la base d'un mandat de l'ONU, cela donne 8,1% de « oui », 86,6% de « non » et 5,3% «sans opinion ». En Hongrie, l'opposition était de 82%, de 67% en République Tchèque, de 74% en Lettonie.

⁸ *The Pew Global Attitudes Project, What the World thinks in 2002*, The Pew Research Centre, Washington, D.C. décembre 2002, p 58. Voir aussi Tony Judt, "The Way We Live Now", *The New York Review of Books*, 27.mars, 2003.

de l'OTAN, en dépit de quelques bases militaires installées en Roumanie ou en Pologne, mais de l'UE.

Cette cassure entre les élites et les opinions publiques trouve son prolongement dans la deuxième donnée majeure de l'hiver 2002-2003 : la convergence européenne des opinions publiques. On a souvent dit que «l'Europe avançait masquée», que les grandes avancées de la construction européenne se sont faites sans la participation des citoyens qui restent prisonniers d'une vision présumée trop étroite, trop nationale ou trop catégorielle. Ce raisonnement ne tient plus. La crise a révélé l'impuissance de la Commission, la cassure de l'Europe politique, mais aussi l'émergence d'une Europe des citoyens.

L'Union Européenne n'a pas eu de jeu propre dans la crise irakienne. Et il est improbable qu'elle puisse devenir une «Europe Puissance» à 25 ou 30. On peut, certes, faire de nécessité vertu en répétant que la construction européenne a souvent progressé en surmontant ses crises : de même que les crises monétaires ont favorisé la création de l'euro, la crise irakienne pourrait provoquer un sursaut favorable à la PESC. Mais avant de proposer, comme l'a suggéré VGE, la rédaction d'une «déclaration d'indépendance» en préambule à la nouvelle Constitution, il convient de dissiper une première illusion. L'absence de politique de sécurité commune n'est pas liée à un déficit institutionnel. C'est pourquoi les nouvelles institutions ne se substitueront pas à une volonté politique commune. On pourra à la Convention proposer toutes sortes de nouveaux compromis entre l'intergouvernemental et le communautaire. On pourra faire fusionner les postes du commissaire chargé des relations extérieures et du haut représentant de la politique étrangère. Mais le problème n'est pas là. Il résulte du fait que les deux acteurs européens de la politique étrangère ont été réduits au silence faute de consensus politique européen sur la crise irakienne. Il est d'ailleurs probable que l'hypothétique introduction d'un vote à la majorité qualifiée pour la PESC dans une Europe élargie à l'Est ne ferait que renforcer la position atlantiste.

Dans le contexte actuel, la première erreur serait de re-nationaliser les politiques étrangères européennes et singulièrement la politique française face à une politique américaine intransigeante. Il serait préférable de limiter les dommages causés par cette crise en travaillant avec les nouveaux venus dans l'UE. Non en les sommant de renoncer à la priorité qu'ils accordent à l'OTAN, mais en recherchant les moyens concrets de renouer le dialogue et la confiance politiques. Or il y a trois points sur lesquels il existe une base d'accord entre Européens. Le premier porte sur la pertinence de l'échelon européen dans la gestion de la mondialisation (OMC, Kyoto, TPI), où même les Britanniques ou les Polonais peuvent se démarquer des Etats-Unis.

Le second concerne la stabilisation de la périphérie orientale de l'UE élargie. La périphérie centre européenne fut gérée à travers la perspective de l'élargissement. La périphérie est-européenne (Ukraine, Biélarus, Moldavie), enjeu stratégique majeur pour la

sécurité de l'Europe centrale et la relation de l'UE et de la Russie, peut être gérée à travers la PESC où la contribution polonaise sera primordiale.

Le troisième touche enfin à l'eupéanisation de la gestion des protectorats balkaniques comme catalyseur d'une PESC en gestation. Les Balkans furent, en effet, d'abord le lieu de l'échec de la PESC, annoncée à Maastricht, mais inexistante sur le terrain en Bosnie. C'est bien l'échec de l'Europe qui contribue à l'avènement d'un «droit d'ingérence» humanitaire légitimant, même sans l'aval de l'ONU, une intervention militaire de l'OTAN en Bosnie puis au Kosovo. Une partie de l'administration Bush invoque d'ailleurs ce précédent pour justifier son intervention en Irak. Mais l'après 11 septembre annonce un désengagement américain par rapport aux gestions des crises dans les Balkans. Ce désengagement compensé par une présence nouvelle en Roumanie et Bulgarie sensée palier la défaillance turque ouvre une fenêtre d'opportunité à l'Union Européenne. Il semblerait que cette zone puisse échapper aux divisions de la communauté atlantique puisque c'est en pleine crise irakienne que s'est fait le passage de relais entre l'OTAN et l'UE en Macédoine. D'où une situation paradoxale : les pays des Balkans privilégient l'adhésion à l'OTAN en l'absence de perspective rapide d'adhésion à l'UE, alors qu'au même moment l'UE mise sur la région pour faire émerger une PESC à travers «l'eupéanisation» des protectorats internationaux en Bosnie, au Kosovo ou en Macédoine.

Quel peut être l'apport de ces trois éléments ? Comment l'expérience dans les Balkans à laquelle participent déjà les pays d'Europe du Centre-Est pourrait-elle favoriser l'avènement d'une conception même modeste de la PESC ?

Il faut tout d'abord faire converger progressivement les perceptions des problèmes de sécurité et des cultures stratégiques, ce qui à terme, favorisera une eupéanisation des approches des questions de sécurité. La gestion des crises dans les Balkans est aussi à l'origine d'une «force de réaction rapide» de l'UE (60.000 hommes) qui devrait être constituée en 2003. Mais la création d'une telle force soulève des questions essentielles : Quel sera son rapport avec l'OTAN ? Quel sera son lien avec la force de réaction rapide de 20.000 hommes préconisée par les Etats-Unis au sein de l'OTAN ? Toute velléité de concevoir une force européenne comme séparée ou ayant une totale autonomie de décision et d'action par rapport aux Etats-Unis serait vouée à l'échec auprès des britanniques, sans lesquels une défense européenne est difficilement concevable, et des nouveaux membres d'Europe du centre-Est.

Pour ceux qui ne se contenteraient pas de cette vision minimaliste de la PESC, dont le principe de base serait d'être un complément de la politique des Etats-Unis, il reste l'option d'un «noyau» franco-allemand, qui ne serait pas seulement une addition des capacités militaires, mais l'expression d'une volonté politique commune. Pour le moment, il est très difficile d'apprécier la situation. L'opposition allemande n'est pas sur la même ligne que le chancelier Schroeder, mais sa marge de manœuvre reste très étroite au regard de l'hostilité

persistante de l'opinion allemande à la guerre. En France, le consensus politique anti-guerre est encore plus prononcé. Mais rien ne nous garantit que le Président Chirac est décidé à convertir sa posture anti-guerre en un acte politique européen.

Au bout du compte, tant la version minimaliste d'une PESC compatible avec la composante atlantiste majoritaire dans une Europe élargie, que la version plus exigeante d'une Europe s'affirmant comme acteur autonome sur la scène internationale, posent le problème des moyens que les Européens sont prêts à consacrer à la défense. A l'exception de la France et de la Grande Bretagne, les pays membres comme les pays candidats consacrent à peine plus d'1% de leur budget à la défense. Avantages de la protection assurée par l'OTAN pour les uns, dividendes de la paix après la guerre froide pour les autres, l'Europe post-moderne, post nationale a sans doute le magistère du verbe pour défendre la négociation et le multilatéralisme. C'est la projection au plan international des recettes de sa propre réussite à construire la paix dans la prospérité. Mais elle n'a aujourd'hui ni la volonté politique ni les moyens de prendre ses responsabilités face aux nouvelles menaces. Elle s'est construite par l'interdépendance économique et le droit pour contenir la force, pas pour projeter sa puissance. C'est précisément le constat que fait Robert Kagan sur le divorce entre l'Europe et l'Amérique.⁹ Cette faiblesse est préoccupante face à une Amérique qui ne masque pas sa volonté de s'affranchir des contraintes juridiques et multilatérales.

Cette vision de l'UE comme «*soft power*» qui fonde sur la prospérité et l'interdépendance une «communauté de sécurité» alors que la projection de la puissance militaire incomberait aux Etats-Unis et à l'OTAN est largement partagée dans les pays d'Europe du Centre-Est. Ils voient là une complémentarité plutôt qu'un défi. Comment, sans compromettre ce qui a fait son succès, trouver les ressources d'une synthèse du droit et de la puissance ? La crise actuelle illustre cette distinction et en montre les limites. Elle pose aussi la question qui fut rarement posée aux candidats : Quelle Europe souhaitez-vous ? Et celle-ci encore : A quoi ressembleront les pays du Centre-Est européen ? Consuméristes et repliés sur leur bien être, ou capables de prendre des responsabilités internationales ? Il est trop tôt pour le dire, même s'il reste l'essentiel : l'avenir de ces pays réside dans l'Europe élargie et non comme 51^{ème} Etat des Etats-Unis. C'est aussi la responsabilité des Occidentaux, des deux côtés de l'Atlantique, que de les avoir placés devant un choix qu'ils auraient préféré éviter.

LA SOLIDARITE EUROPEENNE A L'EPREUVE DE L'ELARGISSEMENT

Parmi les motifs des prétendants à l'entrée dans l'Union Européenne figurait l'affirmation d'une identité culturelle européenne, la volonté politique de rejoindre le club des démocraties et, de se réintégrer à un espace économique porteur de modernité et de prospérité. Il y avait donc, dans ce dernier domaine, une forte attente de l'Est qui pourrait se résumer

⁹ Robert Kagan, *On Paradise and Power, America and Europe in the new world*, New York, A.Knopf, 2003

ainsi : l'Union peut-elle faire pour la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et quelques autres ce qu'elle avait fait avec succès auparavant pour l'Espagne, le Portugal et la Grèce après leur sortie de la dictature ? On attendait ainsi que l'Europe fasse pour sa partie orientale ce que les Américains avaient fait pour l'Europe avec le Plan Marshall.

Il n'en fut rien. Dans les rapports des pays d'Europe du Centre-Est avec l'UE, depuis la chute de Mur, on peut distinguer trois phases. La première est euphorique. C'est celle des retrouvailles dans l'immédiat après-1989. Mais, ce moment privilégié, personne au sein de l'UE ne le saisit vraiment pour lancer une politique vers l'Est ouverte et généreuse qui, à l'époque, aurait bénéficié du soutien de l'opinion publique. Il était alors possible de capitaliser sur l'élan de sympathie authentique consécutif à la libération de l'Europe de l'Est du communisme, pour étendre à l'Est les dividendes de la paix en faisant comprendre qu'il était dans l'intérêt de tous de contribuer massivement au redressement de l'Autre Europe.

L'euphorie fut de courte durée. Lui succéda alors un moment plus douloureux, celui de la déception réciproque. A l'Ouest, on découvre sous les décombres balkaniques du communisme, les résurgences du nationalisme ethnique et le retour de la guerre sur le continent européen. La priorité est alors donnée à la nécessité de contenir le conflit et de dégager une solution humanitaire plutôt que d'envisager l'intégration politique de cette région. A l'Est, on découvre que le parcours sera long et semé d'embûches. La dureté avec laquelle l'UE négocia les Accords d'Association avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie en 1991 fut ressenti comme un véritable choc. Les négociations économiques sont d'autant plus mal vécues qu'elles ne prévoient pas à l'époque la perspective explicite d'entrée dans l'UE. Les pays de l'Est constatèrent par ailleurs que l'Union avait d'autres priorités : elle cherchait à Maastricht à approfondir l'Europe avant de penser à l'élargir.

Vient enfin la troisième phase. Celle qui commence en 1998, avec l'ouverture des négociations d'adhésion avec cinq pays (Hongrie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie et Estonie). Empreinte de réalisme et de pragmatisme, elle porte principalement sur l'adaptation de ces pays aux conditions du marché unique et l'absorption des 80.000 pages de «l'acquis communautaire». Dès lors, les perceptions publiques de l'élargissement tendent à se calquer sur ce processus éminemment prosaïque où la balance nationale des coûts et bénéfices devient l'aune à laquelle cet élargissement est mesuré. Ce décalage entre les attentes politiques d'un projet et les moyens économiques pour les réaliser est, certes, un grand classique de la construction européenne. Il comporte cependant un danger majeur : celui de réduire les enjeux de l'élargissement à leur seule dimension économique. Le corollaire étant de perdre en cours de route le fil conducteur qui relie cet exercice aux idéaux de 1989 et de favoriser l'expression de craintes ou de crispations catégorielles plutôt que d'opportunités à saisir. En d'autres termes, l'absence de véritable projet politique sous-tendant l'adhésion conduit alors chaque partie à rechercher plus la défense égoïste de ses intérêts qu'une véritable solidarité collective.

Les peurs engendrées par cette approche comptable de l'élargissement sont à certains égards symétriques. A l'Ouest de l'Europe, trois craintes se conjuguent :

1. Celle d'un coût jugé trop élevé de l'élargissement et la remise en cause les politiques communes.

2. Celle de ne pas ouvrir trop vite les vannes de l'immigration économique et criminelle.

3. Enfin, la crainte de voir le modèle social européen tiré vers le bas par une vague d'adhésions venant de pays à inspiration libérale.

A l'Est, trois craintes se rejoignent :

1. Crainte d'une asymétrie économique et financière, crainte de la concurrence, crainte de la dépendance vis-à-vis de partenaires plus puissants.

2. Appréhension d'entrer dans l'UE comme membres de seconde classe

3. Hantise de voir amoindri le principe de solidarité redistributive au sein de l'UE.

Un élargissement bon marché

A l'origine d'une partie de ces peurs, figure la relation asymétrique entre les deux parties du continent européen : L'élargissement à l'Est, le plus important de tous, touche plus de 10 pays, 1/3 de son territoire et concerne 75 millions d'habitants. Mais, économiquement, il représente à peine 5% du PNB de l'UE actuelle. Les dix pays candidats sont souvent pauvres et dotés pour certains d'une population agricole importante. Le précédent élargissement avait introduit d'emblée certains pays contributeurs nets. L'actuel, nous dit-on, risque au contraire de coûter cher au contribuable. Le sommet de Copenhague du 13 décembre 2002 n'a malheureusement pas dissipé le malentendu entre ceux qui se montrent déçus des conditions de l'élargissement et ceux qui s'inquiètent par avance de son coût.

On avait annoncé un rendez-vous historique pour tourner ensemble la page de la division de l'Europe. On découvre une bataille de chiffonniers sur un budget, dont le montant était pourtant fixé d'avance. Le 13 décembre était pourtant une date symbolique : c'était l'anniversaire du coup d'Etat militaire du général Jaruzelski en 1981 et de la répression de Solidarité, le plus important mouvement social de l'après-guerre en Europe. Le Premier ministre polonais Leszek Miller évoqua le long chemin parcouru de Gdansk à Copenhague, «de la Solidarité polonaise à la solidarité européenne». La formule était bien trouvée, mais reposait en fait sur une double supercherie. D'abord, parce que son auteur n'était nullement un rescapé de Solidarnosc, mais un ancien aparatchik du parti communiste qui l'avait écrasé. Ensuite, parce que la «solidarité européenne» n'était pas vraiment au rendez-vous de Copenhague. Malgré le bras de fer engagé à la dernière minute par la Pologne et d'autres pays candidats, le total du budget consacré à l'élargissement resta en deçà des 42 milliards d'euros prévus par l'Agenda 2000 adopté en mars 1999. Le montant fut fixé à 40,8 milliards d'euros pour la période 2004-2006. La «grande victoire» obtenue par les négociateurs polonais se limita à obtenir une réaffectation d'une partie des fonds prévus au titre des aides régionales vers le budget de l'Etat polonais. Mais, si l'on prend en compte ce que les candidats vont, dès

leur entrée dans l'UE, verser au budget européen, certains d'entre, eux comme la Slovaquie ou la République Tchèque, seront tout de suite des contributeurs nets. Le coût de l'élargissement se situera alors autour de 10 milliards d'euros, soit moins d'1/1000 du PIB des Quinze !¹⁰ Un élargissement somme toute très bon marché.

Ce triomphe de la comptabilité créative à Copenhague tranche singulièrement avec le sommet de l'élargissement de l'OTAN à Prague trois semaines auparavant, où l'accent fut mis sur le primat des valeurs et du lien politique transatlantique. Il se situe cependant dans le droit fil de la démarche de l'Union vis-à-vis des candidats est-européens depuis l'ouverture officielle des négociations d'accession en 1998. Le sommet européen à Berlin en mars 1999 sur l'Agenda 2000 en fut le moment privilégié. La priorité annoncée de la présidence allemande, jusque là principal pays favorable à l'élargissement, était la réduction de sa contribution, certes considérable, au budget communautaire. La France affirmait la défense de la PAC dont elle est le principal bénéficiaire, tandis que la Grande Bretagne exprimait son attachement indéfectible au rabais obtenu de haute lutte en 1984 par Madame Thatcher. L'Espagne et les autres pays du Sud se refusaient de toucher aux «fonds structurels» d'aide aux régions défavorisées. Le sommet qui devait préparer les conditions de l'élargissement tourna au déchaînement des égoïsmes nationaux.

Cette situation et cet état d'esprit n'ont guère changé depuis, si l'on en croit l'âpreté des conflits et l'attachement aux «acquis» pas très communautaires des principaux protagonistes à la veille du sommet de Copenhague. Les questions concernent essentiellement les politiques communes, c'est-à-dire la politique agricole et les fonds structurels qui, ensemble, représentent plus des trois quarts du budget européen. La PAC accapare, à elle seule, près de la moitié du budget européen, alors qu'elle ne touche que 5% de la population et 1,7% du PIB de l'Union. L'élargissement à des pays dont le PNB par tête est inférieur à la moyenne de l'UE, et dont certains ont une forte population agricole (Pologne, Lituanie, Roumanie, Bulgarie), pose avec acuité le problème de la réforme de ces politiques. On peut penser que d'autres facteurs pèsent aussi en faveur de la réforme de la PAC comme la mise en cause d'un modèle d'agriculture productiviste¹¹, les négociations dans le cadre de l'OMC, ou les protestations des pays pauvres d'Afrique qui sont les premières victimes du protectionnisme imposé par la PAC. Pour le moment, le blocage Français rend difficile une réforme en profondeur de la PAC.

Mais l'égoïsme n'est pas une spécialité française. L'Espagne a obtenu à Nice une sorte de droit de veto implicite sur la répartition des fonds structurels. Pourquoi partagerait-elle

¹⁰ Ce rabais par rapport au budget prévu fut le complément de l'accord Chirac-Schroeder sur le financement de la PAC en septembre 2002. Les 40 milliards sont répartis entre environ 2/3 pour les aides régionales, 1/4 pour la PAC et le reste consacré aux politiques internes : Schengen, sécurisation des centrales nucléaires .

¹¹ L'Allemagne semble évoluer dans cette direction en nommant une ministre du parti des Verts à la tête d'un nouveau ministère plus soucieux du consommateur que des intérêts du lobby agricole. Le commissaire européen Franz Fischler tente de prudentes réformes avec un « découplage » des aides de la production agricole, mais se heurte à l'opposition française.

avec les parents pauvres du Danube ce dont elle a tant bénéficié au cours des vingt dernières années ? Toutes les questions de fond ont été reportées à la négociation en 2006 du prochain budget pour la période 2007-2013 qui sera encore plus difficile, dans la mesure où elle se fera, cette fois, avec les nouveaux membres.

Puisqu'on a guère eu le courage de réformer les politiques communes avec l'élargissement, reste la possibilité d'augmenter le budget de l'UE. Ce dernier est plafonné à 1,27% du PIB. On pourrait imaginer une augmentation de ce budget à 1,5% pour favoriser l'intégration des nouveaux membres. A l'heure où l'on parle de fiscalité européenne comme complément indispensable de l'euro, pourquoi ne pas envisager un «impôt européen» capable d'assurer le succès de l'unification du continent ? Au lieu de cela, la dépense réelle des Quinze n'est aujourd'hui que de 1%. Cela donne, d'une certaine façon, la mesure de la volonté européenne à la veille de l'élargissement.

Une immigration de l'Est ?

La seconde peur européenne liée à l'élargissement à l'Est de l'UE concerne une hypothétique vague d'immigration. Elle avait déjà été annoncée au lendemain la disparition du rideau de fer. Elle n'a pas eu lieu. La seule immigration numériquement significative concerne les réfugiés de la guerre dans les Balkans. La proportion des immigrants en provenance des pays candidats représente 0,2% de la main d'œuvre de l'Union. Il s'agit donc d'un pourcentage négligeable, même s'il est amené à augmenter après l'élargissement¹².

Ce constat implique trois remarques :

- La crainte de l'immigration de l'Est n'est à l'évidence pas liée à son importance réelle. Elle est en revanche exploitée dans un contexte politique Ouest européen marqué par la montée des populismes prompts à faire le raccourci : immigration-insécurité-crime organisé. On craignait, au lendemain de la chute du communisme les menaces nationalistes et populistes à l'Est. Elles sont aujourd'hui au sein de l'Union : la réaction en chaîne des populismes commencée en Autriche en 1999 et poursuivie en Italie, au Danemark en 2000 en France, au Portugal et en Hollande en 2002 crée à l'évidence un contexte peu favorable à une approche sereine de la question.

- L'immigration de l'Est est inégalement répartie au sein de l'Union avec plus des trois quarts en Allemagne et en Autriche. Et seuls 3% des Allemands et 6% des Autrichiens sont favorables à la libre circulation de la main d'œuvre des pays de l'Est. Autrement dit, ce ne sont pas seulement les électeurs de Haider, mais aussi ceux de Schroeder qui sont réticents

¹² Une enquête du Central European Opinion Research Group (CEORG) de 2001 menée dans les pays candidats sur les intentions d'émigrer confirme que les craintes sont très exagérées pour l'Europe Centrale. L'intention est plus forte en Bulgarie et Roumanie. Cf aussi *The Common Challenge : Members and Candidates Facing the EU Future Migration Policy*, Policy Paper 5, Varsovie, Batory Foundation, décembre 2001.

face à l'ouverture de la frontière. D'où, à la demande de l'Allemagne, l'adoption par l'UE d'une période de transition de sept ans avant l'autorisation de la libre circulation de la main d'œuvre. Décision jugée discriminatoire par les gouvernements de l'Europe de l'Est et argument de poids pour les adversaires de l'entrée dans l'UE dans les pays candidats.

- Les craintes d'une déferlante migratoire paraissent d'autant plus dénuées de fondement que l'UE aura pour des raisons démographiques un besoin important de main d'œuvre dans un avenir proche. Or, les pays candidats connaissent déjà une stagnation démographique comparable à celle des pays de l'Union et une croissance économique nettement plus soutenue. Ils devront par conséquent, dans un avenir proche, eux-même envisager d'importer de la main d'œuvre et d'ouvrir leurs frontières. La Pologne a aujourd'hui près d'un million de travailleurs immigrés de l'ex-Union Soviétique, principalement des Ukrainiens, des Russes et des Bielorusses. Le grand défi de l'Europe élargie ne sera donc pas celui que l'on craint à l'Ouest, mais celui que l'on ne soupçonne pas encore à l'Est : l'arrivée d'une main d'œuvre immigrée des pays du Sud dans les pays «homogènes» de l'Europe de l'Est. Sont-ils prêts à affronter ce choc migratoire et le défi du multiculturalisme ?

Menace sur le modèle social européen ?

L'une des craintes majeures, particulièrement française, par rapport à l'élargissement c'est celle de voir l'arrivée de pays plus pauvres coïncider avec la remise en cause d'un modèle économique et social caractérisé par la place centrale de l'Etat providence. Les pays candidats de la «nouvelle Europe» seraient non seulement «pro-américains» en politique étrangère, mais ils seraient aussi «libéraux»¹³ en économie. «Les nouveaux membres d'Europe de l'Est sont à bien des égards des alliés naturels des Britanniques» écrit Charles Grant.¹⁴ Comme tout stéréotype, il contient une part de vérité qui ne résiste pourtant pas à un examen plus attentif.

Il est certain que dans la première phase de sortie de l'économie dirigiste héritée de l'ancien régime, les pères de la transition économique en Europe Centrale de Leszek Balcerowicz en Pologne à Vaclav Klaus à Prague se sont plutôt tournés vers des modèles libéraux anglo-saxons que vers des modèles sociaux-démocrates européens. Leurs maîtres à penser étaient Milton Friedman et Jeffrey Sachs plutôt que Lionel Jospin ou Jean-Pierre Chevènement. Lorsque la priorité est au démantèlement de l'étatisme, on se tourne plus facilement vers son opposé que vers des modèles hybrides.

¹³ Ann Appelbaum, «Here comes the new Europe», *Washington Post*, 29. janvier, 2003. L'auteur note avec satisfaction que les signataires de la «lettre des huit» représentent des pays qui ont tous suivi un processus de libéralisation et de privatisation de leurs économie qui les rapproche du modèle américain.

¹⁴ Charles Grant EU 2010 : *An optimistic vision of the future*, Londres, Centre for European Reform, 2000, p 59.

Il est par ailleurs indéniable que ceux qui ont d'emblée adopté des réformes libérales, en Europe centrale, ont dans l'ensemble obtenu de bien meilleurs résultats que ceux qui ont préféré la voie du gradualisme ou des fausses réformes (Roumanie ou Bulgarie). Et force est de constater que, pendant la période de transition vers l'économie de marché en Europe du Centre et de l'Est, le modèle anglo-saxon obtenait des performances plus convaincantes que celles d'un «modèle rhénan» approchant de la croissance zéro, et connaissant un chômage à 10% et d'énormes difficultés à se réformer. Vu de l'Est, le «modèle rhénan» franco-allemand était moins source d'inspiration que d'appréhension. On jugera donc la viabilité de ce modèle continental à sa capacité de surmonter sa crise et à sa volonté de politique de réforme. Les Pays-Bas ont montré la voie, l'Allemagne en récession y est contrainte, la France hésite encore.

Mais la réalité socio-économique des pays candidats, après plus d'une décennie de transition, est en fait beaucoup plus proche du modèle continental que du modèle anglo-saxon, et le balancier politique a amené au pouvoir des sociaux-démocrates à Prague, à Budapest et à Varsovie. Il ne faut pas confondre leur volonté d'utiliser leur avantage comparatif en termes de faibles coûts salariaux pour attirer les investissements et l'abandon complet de l'Etat providence. Si l'on entend par «modèle» européen un compromis entre la compétitivité et la solidarité, et plus généralement l'idée qu'il existe un certain nombre de domaines tels que la santé, l'éducation ou la culture qui doivent être, partiellement du moins, soustraits aux mécanismes de marché, alors il n'y a pas de différence majeure entre les pays membres et les pays candidats. Ou plutôt les différences Est-Ouest ne sont pas plus importantes que celles qui existent déjà entre les pays du Nord et du Sud.

Deux remarques s'imposent : historiquement, l'Etat providence s'est développé, à partir de la fin du XIX^{ème} siècle, dans le prolongement de la citoyenneté démocratique. La «démocratie providentielle» dont parle Dominique Schnapper fait en ce sens partie de l'identité des Etats européens, mais pas de l'identité européenne au sens de l'Union Européenne. Celle-ci se veut aujourd'hui une médiation entre la mondialisation et le repli sur les Etats-nations. Mais est-elle l'instrument de la mondialisation par le marché et la déréglementation, ou représente-t-elle une réponse européenne à la mondialisation ? Comme sur la politique étrangère, la contradiction ne passe pas entre pays membres de l'UE et les pays candidats, mais traverse toute l'Union. Celle-ci semble bien en peine à définir un «modèle social», comme en témoigne le débat sur l'avenir des services publics en Europe à la Convention Européenne. L'élargissement pourrait être l'occasion d'un débat sur la notion de «service public européen». En attendant, les pays candidats découvrent qu'au-delà de vagues références à un modèle mal défini et à la lutte contre le «dumping social», c'est l'UE qui insiste partout sur la privatisation de leurs services publics, surtout dans les domaines de l'énergie et des télécommunications, domaines où les grands groupes issus des pays membres ne sont pas dépourvus d'atouts.

La meilleure façon de préserver un «modèle social» européen serait, comme l'ont bien compris la CFDT et la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL), de l'exporter à l'Est dans le cadre de l'élargissement. Mais comment «élargir» un modèle en crise ? L'un des faits majeurs de l'après-1989 réside dans la crise simultanée de l'Etat providence tant en Europe occidentale que dans les pays sortant du communisme. Vieillesse de la population, graves déficits dans le financement du système de santé et des retraites, les termes du débat sont très proches ainsi que les solutions envisagées, combinant le système par répartition avec des systèmes d'assurance vieillesse individuels obligatoires et de fonds de pension d'entreprises. Puisque le problème est transeuropéen et la réforme urgente, il ne peut s'agir, comme pour le reste de l'élargissement, de chercher à imposer une règle inexistante, mais d'élaborer en commun avec les pays d'Europe Centrale et les acteurs sociaux directement concernés une réponse européenne à la redéfinition de l'Etat providence et, plus généralement, du principe de solidarité.

«Solidarité», c'est la Pologne qui, il y a plus de vingt ans, avait redonné ses lettres de noblesse à une notion qui n'est pas étrangère à ses attentes et, aujourd'hui, à ses craintes par rapport à l'avenir du projet européen. Au sein de l'Union Européenne, la «solidarité» se décline à travers une «politique de cohésion» qui représente environ un tiers de son budget (213 milliards d'euros pour la période 2000-2006). Cette politique représente jusqu'à 5% du PNB pour ses principaux bénéficiaires du Sud de l'Europe ainsi que pour l'Irlande. Il est clair que les proportions ne seront plus les mêmes pour les pays de l'Est européen, dont le retard sur le plan des infrastructures par rapport à la moyenne de l'UE est pourtant plus important. L'obstruction des bénéficiaires actuels des fonds structurels, à commencer par l'Espagne, sans augmentation du budget, le garanti. Il en va de même pour la PAC. Les agriculteurs des nouveaux membres recevront, lors de leur entrée dans l'UE, 25% du montant des aides directes prévues pour les agriculteurs des pays membres. Un rattrapage progressif est prévu d'ici 2013.¹⁵ Faut-il s'étonner s'ils se considèrent comme des membres de seconde classe au sein de l'UE ?

La réponse donnée aux inquiétudes des pays de l'Est est que, certes, ils risquent d'avoir moins de d'aides que leurs prédécesseurs, mais que ce qui compte à long terme, c'est l'impact très positif de l'élargissement sur leurs économies. L'impact de l'élargissement serait positif tant sur la croissance¹⁶ que sur l'investissement qui, depuis une décennie, s'est déjà concentré sur les pays qui avaient les meilleures chances d'entrer dans l'UE (République Tchèque, Hongrie, Pologne). Les gains pour les 15 actuels de l'UE sont estimés au minimum

¹⁵ C'est le contraire qu'il eut été préférable de faire. Au lieu de leur donner 25% et progressivement les amener à 100% dans dix ans, il fallait leur donner 100% lors de l'entrée et progressivement ramener en dix ans toutes les subventions à 25% de leur montant actuel.

¹⁶ Une étude de la Commission européenne, DG pour les affaires économiques et financières (mai 2001° estime le gain de croissance pour les pays entrants à 1,3 à 2,1% par an et, pour les membres actuels une moyenne cumulée de 0,7%.

à 10 milliards d'euros et 23 milliards d'euros pour les nouveaux membres¹⁷. Autrement dit, comme pour la transition des années quatre-vingt-dix, c'est l'investissement privé plus que les «fonds structurels» qui contribuera à la modernisation des nouveaux membres.

Cette promesse d'un élargissement «gagnant-gagnant» est, certes, encourageante. Mais elle ne doit pas éluder le constat présent dans les pays candidats : les marchés de l'Est se sont ouverts trop rapidement et furent conquis par les pays d'Europe Occidentale qui sont les premiers investisseurs et les premiers partenaires commerciaux. Les 2/3 du commerce des pays candidats se font déjà avec les pays de l'U.E. Ce commerce est d'ailleurs très déséquilibré en faveur des pays membres, donnée toujours oubliée dans les calculs du coût de l'élargissement. La tentation est donc forte d'empocher les bénéfices économiques de l'ouverture à l'Est des marchés sans assumer en contrepartie la responsabilité politique et la solidarité. Les lenteurs de l'élargissement s'expliqueraient, selon un responsable Polonais, ainsi : «L'UE a déjà obtenu ce qu'elle voulait».¹⁸

Cette approche très économique de l'élargissement comporte, bien entendu, une dimension politique : le fait que, dans les perceptions des nouveaux membres, les termes de leur entrée dans l'UE soient considérés comme défavorables, aura des conséquences sur leur comportement futur au sein de l'Union. Le sommet de Copenhague donna un avant goût de l'âpreté des négociations à venir dans l'Union élargie. Le coût politique du manque de générosité de l'UE est considérable. Des conditions d'adhésion plus favorables auraient été le meilleur investissement dans l'avenir commun de l'Union.

Cet effritement du principe de solidarité est préoccupant dans la mesure où il était jusque là censé compléter l'intégration. Redistribution et légitimation du système européen allaient de pair. Or, deux raisons d'ordre politique nous amènent à conclure qu'il est improbable que l'EU accomplisse en termes de redistribution pour les nouveaux venus de l'Est ce qu'elle fit pour les pays du Sud de l'Europe. D'abord, parce que dans une Europe à 25 aux niveaux de développement disparates, l'ambition et la nécessité de maintenir la cohésion risquent de s'estomper. Après l'euro, l'élargissement et la réforme institutionnelle en cours, l'Europe n'aura plus de grand projet, ni d'unanimité requise. S'estompe ainsi la possibilité pour les nouveaux venus de répéter ce que firent avec succès leurs prédécesseurs du Sud¹⁹ : menacer de bloquer les décisions importantes en échange d'avantages financiers déguisés en «cohésion». L'Europe de demain sera moins solidaire parce que la fin des grands projets coïncide pour les nouveaux membres avec une capacité réduite de peser sur les choix communs.

¹⁷ Etude du Centre for Economic Policy Research, R.Baldwin, J.F.François, et R.Portés, « The costs and benefits of Eastern enlargement », *Economic Policy*, n 24 (1997)p 125-76.

¹⁸ Propos de Jerzy Kropiwnicki, directeur du centre pour les études stratégiques à Varsovie en mars 2000.

¹⁹ Argument suggéré par Andrew Morawcsik à la conférence de *l'American Association of European Studies*, Chicago, 14-15.mars 2002.

Enfin, la solidarité repose en dernière analyse sur l'existence d'un lien politique dans la construction européenne. La crise irakienne et le choix américain fait par les pays candidats ont considérablement contribué à son érosion. Cela ne peut que favoriser les desseins de la «nouvelle Europe» est-européenne pour une Grande Europe du marché unique que défendent avec des nuances Blair et Aznar. Ce sera au détriment de la solidarité européenne, donc des intérêts bien compris des nouveaux membres de l'Union, et d'un des principes fondateurs de la construction européenne.

DEMOCRATIE ET SOUVERAINETE DANS L'EUROPE ELARGIE

La chute des régimes communistes en Europe du centre et de l'Est se fait en 1989 sous le signe du «retour en Europe». Elle génère sur le moment une double illusion : celle, à l'Est, d'un arrimage rapide aux club des démocraties européennes. Celle aussi d'une possible réinvention de la démocratie par des sociétés sortant du totalitarisme et capables ainsi de donner un nouveau souffle à la démocratie en Europe.

A la veille de l'élargissement, le regard porté sur la réalité semble différent et en tout cas moins optimiste. Les nouveaux membres s'inquiètent de voir les transferts de souveraineté au profit de l'Union entraîner une extension à l'Est du déficit démocratique. Les pays membres craignent, pour leur part, de voir la «révolution du nombre» (Alain Lamassoure) mener à la paralysie des institutions et bloquer ainsi toute volonté politique au sein de l'UE. La première crainte pose la question de la souveraineté nationale et de la démocratie dans le processus d'intégration européen. La seconde celle de la démocratie dans une Europe à 25.

Souveraineté et déficit démocratique dans l'UE élargie

Les explications de ce retournement sont multiples. Il y a tout d'abord la question du temps. On peut tout critiquer dans le processus d'élargissement de l'UE sauf dire qu'il s'est fait à la hâte. L'entrée des pays d'Europe centrale dans l'Union en 2004, quinze ans après la chute du communisme, a eu pour première conséquence de déconnecter, dans leurs perceptions, les changements démocratiques d'après 1989 et l'entrée dans l'Europe. Les transitions furent menées à bien. Au point où le citoyen des pays d'Europe centrale ne fait guère le lien entre les libertés acquises depuis quinze ans et l'appartenance à l'Union Européenne. Une adhésion politique précoce, appuyée sur un calendrier de quinze ans pour préparer les conditions économiques et institutionnelles, aurait permis d'établir un lien entre les conquêtes démocratiques et la demande d'Europe. L'entrée dans l'UE est aujourd'hui évaluée en termes de coûts et de bénéfices. Elle n'est plus associée à une conquête démocratique.

L'Europe comme inspiration démocratique ? La contribution majeure des «révolutions de velours» de 1989 fut d'en finir avec la culture révolutionnaire héritée de la Révolution française, avec l'idée que la fin justifie les moyens, avec celle selon laquelle on peut accoucher d'une société meilleure par la violence. Mais, ce fut aussi une «révolution» sans nouveau projet de société. C'est la raison pour laquelle François Furet préférait employer le terme de «restauration» : de la souveraineté, de la propriété privée, de l'Etat de droit. Une anti-utopie qui privilégiait l'imitation sur l'expérimentation ou la quête d'une hypothétique «troisième voie». Dans cette perspective, les pays de l'Est cherchent leur inspiration dans différents modèles démocratiques occidentaux avant que l'intégration européenne ne devienne le cadre privilégié de leurs réformes institutionnelles et économiques. Le modèle britannique est admiré de loin, mais il n'est pas aisé d'imiter une constitution non-écrite. Le modèle français de la V^{ème} République fut parfois imité, mais pas par les plus démocrates (Roumanie, Croatie). C'est sans doute le modèle allemand, démocratie décentralisée, instauré sur les débris du totalitarisme, avec une Cour Constitutionnelle et une Banque Centrale Indépendante qui servit de référence dans plusieurs pays d'Europe centrale.

Quant à la contribution proprement européenne, elle fut essentiellement de deux ordres : la conditionnalité démocratique et l'Etat de droit. La conditionnalité démocratique s'est avérée être un moyen externe efficace d'influencer l'évolution dans les pays candidats. La démocratie comme premier «acquis communautaire» est explicitée dans les critères de Copenhague en juin 1993 pour l'entrée dans l'Union Européenne : «liberté, démocratie, respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit». En définissant les critères démocratiques pour l'adhésion de nouveaux membres, l'Union Européenne était amenée en fait à définir sa propre identité politique.

L'efficacité de la conditionnalité démocratique varie, bien entendu, selon l'échéancier probable de l'adhésion : elle est forte en Europe centrale, plus faible dans l'ex-URSS, inexistante sur des régimes de type Lukashenko (Biélorus). La Slovaquie est sans doute l'illustration la plus claire du poids du facteur européen dans la transition à la démocratie : la coalition «européenne» opposée au leader nationaliste Vladimir Meciar s'est constituée après que la Slovaquie fut écartée en 1997 du premier groupe de candidats à l'élargissement²⁰. Elle remporta un second succès en septembre 2002 où un lien direct fut établi entre le résultat des élections législatives et la possibilité d'adhésion à l'OTAN (novembre 2002) et à l'UE (décembre 2002).

La construction d'un Etat de droit est le second domaine où le processus d'intégration européenne a contribué à consolider les nouvelles démocraties. C'est, selon Fareed Zakaria, ce qui distingue les «démocraties électorales» des «démocraties libérales». Historiquement, l'Etat de droit a précédé en Occident l'émergence de la démocratie représentative.

²⁰ En juillet 1997 l'Union Européenne et l'OTAN annoncèrent simultanément la liste des premiers candidats à l'élargissement. Pour l'UE : la Hongrie, la République Tchèque, la Pologne, l'Estonie et la Slovénie. Pour l'OTAN : la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque.

Aujourd'hui dans l'Europe post-communiste, comme dans d'autres parties du monde, la démocratie ou «électocratie» a progressé mais sans avoir permis la construction d'un Etat de droit. La procédure d'accession a incontestablement contribué à combler cette lacune en insistant non seulement sur la reprise par les candidats de la législation européenne, mais aussi sur les capacités des administrations et des institutions judiciaires à la faire appliquer. Cela a sans doute contribué à la transparence, à la responsabilité et à la lutte contre la corruption. Autant de conditions propices à l'attraction du capital étranger.

Mais il existe une autre dimension du problème contenue dans le terme même d'«élargissement à l'Est» de l'Union Européenne. Elle concerne l'exportation et l'appropriation d'un corpus juridique, d'un modèle économique et institutionnel. Les candidats préféraient le terme «d'unification» de l'Europe qui impliquait la prise en compte de leur expérience et de leur apport à la construction européenne. Le vocabulaire même du processus d'accession à l'UE est révélateur du caractère normatif de l'entreprise : «reprise de l'acquis communautaire», rapports d'évaluation, contrôle et supervision des pays candidats qui (re)deviennent ainsi des «Etats sous haute surveillance»²¹.

Face à un tel dessaisissement politique, deux réactions se sont exprimées. La première émane de ceux qui considèrent qu'au bout du compte ce processus est une «complot béni» (*The Blessed Plot*, selon le titre du livre de Hugo Young). C'est un «carcan doré» qui amène les systèmes politiques et administratifs des pays en transition vers la démocratie et l'économie de marché. Il les aide à faire «au nom de l'Europe» ce qui est, de toute façon, nécessaire pour leur pays. La plupart des réformes économiques et institutionnelles, les adaptations des législations et du système judiciaire seraient, indépendamment de l'entrée dans l'UE, indispensables pour consolider la démocratie et faire face aux défis de la mondialisation. Autant le faire sous l'égide de la contrainte et de l'assistance européennes.

D'autres sont plus réservés voire inquiets devant une mise sous tutelle qui impose aux candidats un véritable travail de Sisyphe : l'acquis communautaire ne cesse de croître au fur et à mesure que les nouveaux membres s'efforcent de l'assimiler. D'autant qu'on leur demande d'appliquer ce que la plupart des pays membres ont de l'UE ont du mal à faire. Selon un rapport de la Commission aucun pays de l'Union n'applique plus de 80% de l'acquis. La France connaît le plus grand nombre de procédures pour infraction à la législation européenne. Raison de plus de se montrer vigilants vis-à-vis des nouveaux venus... Ainsi, après l'approche comptable, c'est l'approche technocratique de l'élargissement qui contribue à affaiblir le soutien à l'intégration européenne aux yeux des sociétés des pays candidats.

²¹ P.Bocev, «Des Etats sous haute surveillance», *Le Figaro*, 17.octobre 2002. Une période de sauvegarde de deux ans permettra de poursuivre la mise sous tutelle après l'adhésion. Un Etat membre pourra demander des «mesures protectionnistes» en matière économique et Bruxelles pourra intervenir de son propre chef «en cas d'atteinte sérieuse ou menace d'une atteinte sérieuse au fonctionnement du marché intérieur ou dans le secteur de la liberté, de la sécurité et de la justice».

Vaclav Havel évoque ce problème dans un contexte plus large : «l'Europe croule sous le poids de la technocratie, des normes réglementaires et des procédures administratives, au point d'en oublier l'essentiel : le sens historique du processus de réunification. J'ai souvent mis en garde contre cette dérive, au Parlement Européen et ailleurs. C'est un danger contre lequel l'Europe devrait lutter en permanence. Mais la tâche n'est pas facile. D'un côté l'opinion publique ressent l'aversion pour le caractère normatif et bureaucratique de l'intégration européenne : tous ces fonctionnaires qui s'occupent de la taille des bornes kilométriques sur les routes, des quotas douaniers ou du nombre autorisé de vaches subventionnées lui sont insupportables. Cette extrême attention portée au détail suscite un ressentiment quasi général. D'un autre côté, cette même opinion publique, à laquelle il manque un supplément d'âme européen, pousse ses gouvernants vers de bien singuliers idéaux : ceux de la croissance sans limite, de la production sans frein et de l'innovation tous azimuts. La société s'est à ce point identifiée à ce manège, à ce «totalitarisme» de la consommation, que nos dirigeants sont (ou se croient) portés à répondre à son attente, légitimant ainsi une façon de concevoir la politique qui, précisément, irrite leurs électeurs».²²

Ainsi le processus d'élargissement s'appuie sur le juridique et l'économique au détriment du politique. Si la plupart des décisions économiques sont prises au niveau européen, quel rôle reste-t-il aux parlements nationaux ? La contrainte européenne a contribué à remplacer en Europe de l'Est le clivage droite/gauche par le clivage entre pro et anti européens. La Pologne a connu au cours de la dernière décennie une dizaine de gouvernements, mais tous ont pratiqué des variantes de la même politique : poursuite des réformes économiques et institutionnelles au nom de la priorité donnée à l'entrée dans l'Union européenne et dans l'OTAN. Le mouvement *Solidarité* avait une inspiration morale et démocratique. Sa victoire présida paradoxalement à l'avènement d'un libéralisme économique situé à mi-chemin entre l'Ecole de Chicago et les normes de Bruxelles. Le succès de cette politique est indéniable. Mais à quel prix, se demande Marcin Krol, directeur de l'influente revue *Respublica* à Varsovie : «la politique est morte, la morale éclipsée, l'économie triomphe»²³.

Autrement dit la crainte, fréquemment exprimée au sein de l'Union, de voir la construction européenne progresser par le juridique et l'économique aux dépens du politique se propage à l'Est. L'Europe a une monnaie commune mais pas de pouvoir politique. C'est la question de la légitimité et de la souveraineté à laquelle sont confrontées les nouvelles démocraties avec une acuité particulière.

Pour des raisons historiques, la démocratie en Europe du Centre et de l'Est fut associée à l'émergence de la nation politique puis des Etats-nation au détriment des empires multinationaux. La souveraineté nationale va de pair avec la souveraineté populaire en 1848,

²² Vaclav Havel, entretien avec J.Rupnik, *Politique Internationale* n° 98 (hiver 2002-2003) p. 21-22.

²³ Communication au colloque à la Frei Universitat de Berlin, 15 juin 2000.

en 1918 comme en 1989. La conquête de la démocratie sur les débris du système soviétique commence par le retour de la souveraineté nationale. Dans ce contexte, l'idée de déléguer une partie de cette souveraineté fraîchement acquise à une institution lointaine, prompte à exporter ses normes, mais dont la transparence démocratique n'a pas toujours été évidente pose un problème majeur. Comme l'a noté un politologue hongrois : «Au moment où la souveraineté nous est tombée dans les bras elle devenait périmée».²⁴ Vaclav Klaus, ancien Premier ministre et nouveau Président de la République tchèque, a souvent exprimé sa réticence face au dessaisissement des nouvelles démocraties par l'intégration européenne : «Allons nous laisser dissoudre notre souveraineté et notre identité dans l'Europe comme un morceau de sucre dans une tasse de café ?»²⁵. On notera le glissement sémantique d'un débat important sur la souveraineté vers la question de l'identité nationale. Les souverainistes à l'Est se présentent avant tout comme les défenseurs de l'identité nationale présumée menacée. Dans les années 1980, l'identité nationale se confondait pour les intellectuels de la dissidence avec l'Europe. Aujourd'hui l'Europe est souvent présentée comme une menace implicite pour l'identité nationale.

Si l'Union européenne apparaît à l'Est comme une machine à siphonner la souveraineté et donc la démocratie, on peut craindre la conjonction de deux forces : d'une part, celle des souverainistes, d'autre part, celle de ceux qui s'inquiètent de voir le processus d'intégration confisqué par des élites technocratiques, aggravant ainsi les symptômes de fatigue démocratique perceptibles en Europe du centre et de l'Est : baisse de la participation électorale, désaffection envers les partis (zapping électoral, percée des mouvements populistes), chute de la confiance dans les institutions politiques. Tout ce que l'on connaît en Europe occidentale sous le vocable de crise de la représentation politique se manifeste déjà dans les nouvelles démocraties. Ces pays entrent dans la démocratie à un moment où celle-ci est en crise en Occident, mais sans pouvoir reproduire ses phases antérieures, sans enracinement sociologique et institutionnel. D'où une plus grande fragilité et une plus grande appréhension envers l'imitation d'un modèle démocratique européen lui-même en crise. La convergence se ferait-elle par la crise de la représentation politique et le «désenchantement de la démocratie» ? Voici une façon bien singulière de réunifier l'Europe.

Une constitution pour une Europe à 25

L'élargissement de l'Union Européenne à vingt cinq ou trente membres modifie radicalement la façon dont les rapports entre démocratie et souveraineté sont posés au sein de l'Union. Ils nécessitent une refonte de ses institutions. Pour reprendre une métaphore d'Alain Lamassoure, un Conseil européen à six ou à douze s'apparenterait à un orchestre de chambre auquel le premier violon pouvait donner le La . A vingt-cinq, c'est un orchestre symphonique qui aura besoin d'un chef d'orchestre. La Convention sur l'Avenir de l'Europe sensée

²⁴ Csaba Gombár, *On sovereignty in Hungary* in C.Gombár, E.Hankiss et Alü; *The Appeal of Sovereignty, Hungary, Austria and Russia*, Social Science Monographs, Boulder, CO, 1998.

²⁵ Pravo 26.1.1999.

élaborer l'architecture d'une future constitution européenne est, sur ce plan, un lieu d'observation privilégié. Pour la première fois, Etats membres et candidats confrontent leurs points de vue, même si ces derniers n'ont pas le droit de vote puisque non encore membres de l'Union. Cet échange est d'autant plus important qu'il permet là aussi de relativiser les craintes où les appréhensions respectives.

Parmi les Etats membres, surtout dans les pays fondateurs de l'Union, ainsi qu'à la Commission de Bruxelles, on craint la dilution et paralysie du mécanisme de prise de décision. A l'inverse, parmi les pays candidats, on se méfie d'un cadre supranational trop contraignant, par crainte de voir le pouvoir de Bruxelles se substituer à celui de Moscou. Les deux craintes peuvent se comprendre sans nécessairement se justifier.

Pour toute personne ayant suivi de près le sommet de Nice sous présidence française, l'acharnement des négociations sur la moindre virgule du projet de réforme des institutions dans une Union à Quinze, l'idée que cela sera plus simple en multipliant par deux le nombre de protagonistes relève de la fantaisie ou de l'inconscience. Les résultats de Nice furent salués par les pays candidats comme un grand succès créant les conditions de l'élargissement²⁶. Ils furent en revanche perçus comme un semi-échec par la plupart des observateurs. Jean-Louis Bourlanges, député européen parle d'un des «plus grands fiasco de la diplomatie française depuis 1945». Il eut été préférable que la réforme institutionnelle fut menée à son terme avant l'élargissement.

Les pays candidats avaient d'ailleurs toujours dit qu'indépendamment de leurs préférences ils accepteraient les institutions de l'UE telles qu'ils les trouveraient au moment de leur adhésion. Ce n'est donc pas l'élargissement qui gêna la réforme, mais qui en fut au contraire une incitation. Incapable de réformer les institutions avant l'élargissement, l'UE devra le faire avec les nouveaux membres. La Convention, convoquée pour pallier la défaillance à Nice, doit présenter ses conclusions pendant l'été 2003 dans un contexte de profonde division au sein de l'UE. Elle trouvera son prolongement dans la Conférence Inter Gouvernementale (CIG) de 2004 où les nouveaux membres auront le droit de vote. On peut douter, dans les conditions de l'unanimité requise, de la capacité de la CIG à adopter des réformes audacieuses. La simplification et la plus grande lisibilité des institutions pour les citoyens constitueront un résultat non négligeable. Reste à savoir si un toilettage des institutions sera suffisant pour faire face aux défis de l'Europe élargie. Peut être la meilleure façon de dissiper cette crainte serait de voir dans la Convention non pas un «grand soir», mais une étape supplémentaire destinée à ne pas gripper totalement la machine européenne. Les comparaisons faites par V. Giscard d'Estaing avec la Convention de Philadelphie il y a plus de deux siècles paraissent excessives dans la mesure où, selon la formule de Joseph Weiler, il s'agit d'une «constitution sans constitutionalisme», d'un acte qui n'est pas le résultat de la

²⁶ Le ministre polonais des affaires étrangères saluait «avec une satisfaction particulière les décisions de Nice menant à une convergence des points de vue entre les membres de l'Union et les candidats, y compris la Pologne, concernant le rythme du processus d'élargissement».

volonté d'un demos européen. Les institutions européennes sont plutôt le résultat d'un processus permanent et graduel où chaque nouvelle avancée (Maastricht, Amsterdam, Nice, Convention) est entreprise à peine la précédente ratifiée.

L'élargissement confronte donc ces institutions au double problème d'*efficacité* et de *légitimité*. La flexibilité sera un impératif dans une Europe à vingt cinq. Une simulation du Centre for European Policy Research (CEPR) réalisée en 2001 concluait à l'effondrement du coefficient de probabilité de l'adoption d'une décision, sans réforme institutionnelle. L'étude comparait l'élargissement de 2004 à l'équivalent de l'entrée d'une nouvelle Espagne, de deux Grèce, de six Danemark, d'une Hollande et d'un nouveau Luxembourg. Il ne s'agit pas, bien entendu, de discuter de l'exactitude de la comparaison, mais de prendre la mesure du changement induit par l'élargissement.

Cette chronique d'une paralysie annoncée n'est toutefois utile que si, au lieu de nourrir la suspicion envers les nouveaux membres, elle favorise le passage d'une logique de négociation unanime vers une logique de la démocratie majoritaire. La réponse à ce double problème (efficacité, légitimité) est de passer d'un système privilégiant l'intergouvernemental, où la légitimité est dérivée de la légitimité démocratique des Etats membres, vers une extension du vote à la majorité qualifiée et aux «coopérations renforcées». L'enjeu est d'infléchir le système institutionnel, de passer de l'euphémisation du processus démocratique à la démocratisation du processus européen.

Les clivages sur ces questions traversent l'Union à Quinze. Le projet franco-allemand est essentiellement un compromis entre ces deux logiques avec un président de la Commission élu par le Parlement européen, conformément à la position allemande, et un président du Conseil, conformément à la position française. Chacun projette au plan européen ses propres modèles nationaux et ses craintes. Il en va de même pour les nouveaux membres d'Europe du centre et de l'Est. Quelle peut être leur contribution aux questions institutionnelles ? Ils ont la réputation, parfois méritée, d'être sur le fond «souverainistes», réticents envers de nouvelles avancées dans l'intégration européenne et enclins à voir l'UE comme un lieu d'arbitrage entre intérêts économiques et politiques divergents. Leur débat interne avant les referendums sur l'adhésion à l'UE et leur participation à la Convention européenne permettent de nuancer ce jugement expéditif et confirme qu'ils sont loin de constituer un bloc homogène.

Le débat entre «fédéralistes» et «souverainistes» a désormais ses variantes est-européennes. Au-delà de l'approche largement partagée d'une «Europe des patries», chère au général de Gaulle, la scène politique polonaise est divisée entre les forces pro-européennes qui vont du gouvernement social-démocrate (ex-communistes) à l'Union pour la liberté (ex-dissidents), alors que les anti-européens s'expriment dans le mouvement nationaliste et populiste de l'Autodéfense ou la Ligue des familles polonaises. L'Eglise joue un rôle

charnière. Elle favorable à l'entrée, mais elle exige en retour une référence aux valeurs chrétiennes et la souveraineté des pays membres sur les questions sensibles comme l'IVG.

En Hongrie, il existe un consensus sur l'adhésion à l'UE. Mais on retrouve des sensibilités différentes entre la coalition gouvernementale des socialistes et libéraux favorables à l'intégration européenne, et l'opposition dirigée par l'ancien Premier ministre Viktor Orban défendant l'identité et la souveraineté nationales. Orban avait apporté son soutien au chancelier autrichien W. Schüssel (qui venait de constituer une coalition avec le FPÖ de Jorg Haider) face à l'ingérence de l'UE contre un gouvernement démocratique élu d'un pays souverain. La crise entre l'UE et l'Autriche fut vécue en Europe centrale comme un avertissement aux pays candidats : comme s'ils craignaient de pouvoir subir demain le même ostracisme que l'Autriche en 2000. Il est vrai qu'entre temps c'est la moitié de l'UE qui a suivi le «modèle autrichien» de l'alliance de la droite classique avec la droite populiste et xénophobe. Sans que l'UE y trouve à redire...

En République tchèque, Vaclav Havel et Vaclav Klaus représentent depuis dix ans les deux pôles opposés du débat européen. Le premier s'est exprimé, bien avant Joska Fischer, en faveur d'une Constitution européenne «pas trop longue, intelligible pour tous, avec un préambule définissant le sens et l'idée centrale de l'Union avant de définir ses institutions, leurs relations et leurs compétences». Dans un discours au Parlement français en mars 1999, il préconisa une fédéralisation et une parlementarisation des institutions européennes avec un système bicaméral «comme dans une fédération classique ». Ces propositions n'eurent guère d'écho au sein de l'Union, mais suscitèrent de vives réactions à Prague. Vaclav Klaus s'est déclaré «catégoriquement opposé à l'idée des Etats-Unis d'Europe». Il s'est dit opposé aux votes à la majorité qualifiée qui représentent une «menace pour la souveraineté nationale». Ni Europe des régions ni «super-Etat» européen dominé par une bureaucratie fédérale ; une Europe des patries et Etats-nation. Entre ces deux pôles se situe la coalition gouvernementale de centre-gauche, pro-européenne sans être fédéraliste.

Ces débats et ces clivages se retrouvent, bien entendu, dans les prises de position des représentants des pays d'Europe du Centre et de l'Est dans les travaux de la Convention. Tous semblent favorables à l'insertion de la Charte des droits fondamentaux dans un texte constitutionnel européen. Sur la future gouvernance européenne, on note une spécificité polonaise et certaines préoccupations communes chez la plupart des autres membres. La spécificité polonaise tient à la taille d'un pays de près de quarante millions d'habitants qui revient sur la scène politique européenne et qui a l'intention de jouer dans la cour de grands au sein de l'UE. Sa vision de l'Europe est plutôt britannique, si l'on en juge par la plateforme commune adoptée par le Premier ministre Leszek Miller avec Tony Blair sur la réforme des institutions. Ainsi la Pologne s'est ralliée à l'idée d'une présidence du Conseil (plutôt que la Commission) comme pivot de l'exécutif européen. Elle a par ailleurs adopté le point de vue de Londres sur la Charte sociale européenne.

Des autres contributions est-européennes à la Convention un thème principal se dégage : la défense des petits pays²⁷. La position de ces derniers ne semble pas particulièrement menacée puisque le traité de Nice a déjà déséquilibré les institutions au profit des petits pays tant pour le nombre de Commissaires que pour leur poids disproportionné au Parlement européen. Aux élections européennes de 2004 il faudra 700 000 électeurs pour élire un député français, mais seulement 450 000 pour un député portugais et 240 000 pour un député estonien. La perte d'influence des «grands» est donc notable dans un Parlement aux pouvoirs accrus. Il faudra voir aussi dans quelle mesure le seuil de la majorité qualifiée sera modifié lors de la prochaine CIG. Mais il faut, dès à présent, disposer de 72% des voix et représenter la majorité des Etats pour adopter une décision.

La défense des intérêts des «petits pays» se traduit par deux positions largement partagées par la plupart des pays candidats. Ils sont favorables à la Commission plutôt qu'au Conseil qu'ils voient comme trop dominé par les grands pays. Ils s'opposent à la proposition de ces derniers d'abolir la présidence rotative (qui donnerait la présidence à la France ou à l'Allemagne tous les douze ans et demi) au profit d'une présidence du Conseil européen avec un mandat plus long et un plus grand poids politique sur la scène européenne et internationale. Le représentant estonien se dit convaincu que «le système de la rotation est le seul capable de garantir la véritable égalité des Etats membres, petits et grands, du Nord comme du Sud».²⁸

La plupart des représentants des gouvernements des nouveaux membres se disent favorables à la Commission et à la méthode communautaire. Mais, paradoxalement, ils ont une conception purement inter-gouvernementale de la Commission en défendant le droit de chaque pays à avoir *son* commissaire. Le représentant du gouvernement slovaque considère essentiel de «maintenir le principe un pays-un commissaire avec égalité des membres de la Commission»²⁹. C'est, évidemment, un contre-sens sur ce qu'est sensée représenter la Commission. Mais ce point de vue est très largement partagé par les autres pays d'Europe du Centre et de l'Est. Dimitrij Rupel, le Premier ministre de Slovaquie, ne dit rien d'autre quand il rappelle que : «La composition de la Commission doit refléter celle des Etats membres», car, ajoute-t-il, «la préservation de ce principe permettra de maintenir le lien entre l'UE et chaque Etat membre, et de garantir leur participation sur un pied d'égalité dans le fonctionnement de la Commission»³⁰. On ne comprend ces positions qu'en tenant compte du fait qu'il s'agit là de représentants de pays récemment constitués sur les débris de fédérations qui ont échoué : la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, l'Union Soviétique. Le mot fédéralisme est, dans la culture politique de ces pays, aussi discrédité que le mot socialisme.

²⁷ Ils rejoignent ainsi le groupe de sept « petits pays » (Autriche, Belgique, Finlande, Irlande, Luxembourg, Pays bas, Portugal) qui lors d'une réunion du 1^{er} avril 2003 entendait «renforcer la méthode communautaire et l'équilibre entre les institutions européennes et l'égalité des Etats membres».

²⁸ Déclaration de H.Hololei, représentant du gouvernement estonien à la Convention, Bruxelles, 20 janvier 2003.

²⁹ Déclaration de I.Korcok, représentant du gouvernement slovaque à la Convention, Bruxelles le 21 janvier, 2003.

³⁰ Déclaration du ministre des affaires étrangères de Slovaquie à la Convention, Bruxelles le 20.1.2003.

Ces préoccupations des futurs membres, ainsi que la constellation politique actuelle dans les pays de l'Union, expliquent sans doute que l'on ait abandonné dans le projet de Constitution la formule de «l'Union toujours plus étroite» au profit d'une «coordination des politiques» ou «l'administration de compétences communes». Le deuxième paragraphe de l'article 1 met l'accent sur le «respect des identités nationales et de la diversité culturelle». Tout ceci devrait rassurer les nouveaux venus dans l'Union ainsi que ceux qui, en son sein, privilégient une approche inter-gouvernementale. Les nouveaux membres n'auront donc pas à craindre l'émergence d'un super-Etat européen (parfois confondue avec «l'hégémonie» franco-allemande). Il n'est pas certain, cependant, que cela permette la mise en place d'institutions capables de concilier efficacité et légitimité, régulation et distribution. Nous avons des règles communes, mais aurons-nous une interprétation commune de leur sens et plus généralement de la finalité du projet européen ? L'impératif d'efficacité pousse à l'extension de la majorité qualifiée qui requiert plus de légitimité démocratique. Mais la régulation européenne ne sera à terme acceptable pour les nouveaux membres que si elle s'accompagne d'une réelle redistribution. La question de la légitimité vue sous l'angle de la démocratie comme de la redistribution restera posée dans l'Europe élargie.

La Convention ne sera pas le grand moment fondateur que les fédéralistes européens attendaient avant l'élargissement. Elle sera un moment important dans l'élaboration de procédures qui doivent permettre l'élaboration d'une perspective européenne, favoriser une compréhension partagée du sens de l'entreprise commune. Tous ceux qui ont suivi les travaux de la Convention le constatent : elle a rempli, par la délibération, une fonction de socialisation européenne importante vis-à-vis en particulier des participants des nouveaux membres de l'Union. Elle préfigure peut être, en cela, leurs évolutions ultérieures.

L'élargissement à l'Est ne sera pas, comme l'annoncent certains prophètes mal inspirés, le début de la fin du processus d'intégration européenne entamé il y a un demi-siècle. D'abord parce que c'est la diversité des intérêts plus que le nombre en tant que tel qui est le problème de fond. Ce qui menacerait l'avenir de l'UE serait la traduction d'intérêts fondamentalement divergents en un bloc de votes constitué par dix nouveaux membres au sein de l'Union. Or, ces pays n'ont pas négocié de manière concertée leur entrée dans l'Union et, en dépit de leur alignement pro-américain en politique étrangère, ils ne constituent nullement un bloc cohérent. Certes, ils ne sont pas favorables à de nouveaux grands projets fédérateurs au sein de l'UE, mais leurs positions politiques variées reflètent des situations, des intérêts, et sont donc susceptibles de participer à des coalitions diverses sur chacune des questions importantes. Ainsi, la France risque de découvrir dans le prochain débat budgétaire que pour préserver la PAC (même revue et corrigée) elle pourra plus s'appuyer sur la Pologne que sur son partenaire allemand. Les nouveaux venus dans l'UE vont non seulement se diversifier, mais aussi évoluer dans le temps, «s'eupéaniser». L'exemple de la Grèce est à cet égard intéressant : principale force d'obstruction à une politique européenne dans les Balkans pendant la première moitié des années 1990 sous Andreas Papandreou, elle devint un acteur européen consensuel dans la région et au-delà sous l'égide de Geoges Papandreou.

Cette diversité s'exprimera pleinement après leur adhésion et viendra renforcer une tendance qui est déjà présente dans l'Union. L'euro, Schengen, la PESC ont progressivement conduit à l'abandon de l'unanimité, et introduit des éléments de diversité³¹. La flexibilité sera encore plus requise dans une UE élargie à trente pays sans pour autant remettre en question le socle de l'acquis et des institutions communes. Une Europe à géométrie variable sera une nécessité et, qui sait, peut être une vertu. Car la géométrie variable ou les «cercles concentriques» permettent aux nouveaux membres (ainsi qu'à quelques plus anciens) de mieux s'intégrer dans une Union qui ne serait pas trop rigide et contraignante. Ils permettent en principe, par l'extension à de nouveaux domaines des «coopération renforcées», à ceux qui le souhaitent d'évoluer vers des formes d'intégration plus étroites. C'est là que sont les vraies questions et les nouvelles craintes d'une Europe élargie.

CONCLUSION

L'élargissement de l'Union Européenne mettra finalement un terme à ce qui reste de la partition du continent. Il contribuera à la consolidation de la démocratie et à la stabilité de la partie orientale du continent. A ceux qui exprimeraient quelques nostalgies pour le bon vieux temps de la petite Europe carolingienne, on rappellera qu'elle n'est envisageable que par la séparation de l'Autre Europe par la dictature et le rideau de fer. A ceux qui craignent le coût de l'élargissement, on demandera d'essayer d'évaluer le coût du non-élargissement. Pour avoir un ordre de grandeur, prière de consulter les bons manuels sur l'histoire de l'Europe dans l'entre-deux guerres ou, plus récemment, le coût des interventions et des protectorats dans les Balkans. Reste que la construction européenne est un voyage dont la destination n'est pas connue d'avance et où les fins (la paix et la démocratie) se confondent avec les moyens (l'interdépendance et la négociation permanente).

Deux scénarios, deux visions d'avenir coexistent aujourd'hui au sein de l'Union. Celle d'un continent dont la périphérie serait stabilisée par un processus jamais mené à son terme d'intégration au centre. Une Europe comme projet de vivre ensemble dans l'interdépendance grâce au marché unique, à l'Etat de droit et l'attachement commun au progrès des droits de l'homme et de la gestion des conflits par la négociation. Cette Europe comme espace de vie en commun et de générosité à l'égard des besoins d'aide humanitaire sur d'autres continents. Une Union à trente qui serait le complément économique et juridique de l'Alliance atlantique qui, sous le leadership Américain, serait le premier garant de sa sécurité. Au lieu d'une Europe fédérale introuvable aspirant à un haut degré d'homogénéité et des frontières dures, la

³¹ Les pays d'Europe du centre-est sont intéressés à rejoindre l'euro dans la décennie. Pas parce qu'ils voient là un moyen de faire avancer une Europe forte, mais parce que c'est le moyen le plus efficace de faire baisser les taux d'intérêts et donc permettre aux Etats de s'endetter plus facilement. Si la Grèce ou le Portugal ont pu remplir les critères pourquoi pas la Hongrie ou la République tchèque ? D'autant que les gardiens prétendus de l'orthodoxie (l'Allemagne et la France) réclament désormais une interprétation souple du pacte de stabilité.

grande Europe élargie évoluerait vers un modèle impérial avec plus de diversité à l'intérieur et des frontières perméables vers l'extérieur. Moins de tensions à l'intérieur et moins d'exclusion à l'extérieur. C'est la naissance d'une «Europe-réseau» qui paraît aujourd'hui la plus probable et, si elle devait s'étendre à l'ensemble des Balkans et à l'Ukraine, ce ne serait pas une mince réalisation.

Cette Europe là, plus souple et plus ouverte, serait sans doute la plus conforme aux souhaits des pays candidats. Elle ne pourra durablement satisfaire ceux qui conçoivent l'Union aussi comme une entité politique, comme un espace politique européen en gestation et ayant vocation à devenir un acteur politique sur la scène internationale. Les pays fondateurs de l'Union, particulièrement la France et l'Allemagne, pourront-ils durablement se contenter d'un grand espace pan-européen de sécurité et de prospérité ? Ils posent à leurs partenaires la question d'une Europe politique. La crise irakienne a bien démontré l'improbabilité d'un tel projet dans une Union à vingt cinq ou trente membres. D'où le retour en force de l'idée d'un groupe d'Etats membres allant plus loin dans l'intégration grâce aux coopérations renforcées. Plusieurs variantes d'un tel projet, centré sur le couple franco-allemand, furent mises en avant depuis le document de Schauble et Lamers, leaders de la CDU, proposant il y a dix ans la constitution d'un noyau Européen ou *Kerneuropa*. La France n'avait pas alors répondu à cette proposition. Mais dès le lendemain du sommet de Helsinki de décembre 1999 annonçant le grand élargissement incluant la Turquie, Jacques Delors, Joschka Fischer et Hubert Védrine, Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, parmi d'autres relancèrent le débat. Plus récemment, dans un contexte marqué par la crise transatlantique et la division de l'Europe, Pascal Lamy et Günter Verheugen, commissaire européen à l'élargissement, ont signé en commun un projet pour une «union franco-allemande» qui, pour éviter une dilution anticipée de l'Europe, propose l'engagement ouvert dans une perspective fédérale³² : élaboration commune des budgets des deux Etats, systèmes fiscaux rapprochés, création d'une armée commune, fusion des représentations diplomatiques, Congrès composé de représentants des deux parlements. Le moteur franco-allemand agissant «au bénéfice de toute l'Europe»...

La vision politique de l'Europe autour d'un «noyau dur» hésite entre deux variantes. Celle, réaliste des coopérations renforcées. Celle, ambitieuse et improbable, d'un groupe stable d'Etats au sein de l'Union. Jacques Delors a parlé à ce propos de la signature d'un «Traité dans le Traité». Il est trop tôt pour dire si le sursaut des opinions publiques pendant la crise irakienne et l'échéance prochaine de l'élargissement seront suffisants pour favoriser la mise en œuvre d'un «noyau dur». Il ne sera accepté par les autres membres de l'UE que s'il ne renoue pas avec un projet nostalgique de reconstitution d'une «Europe des Six» et que s'il s'articule autour des coopérations renforcées ouvertes à tous, y compris les nouveaux membres.

³² Pascal Lamy et Günter Verheugen, «Pour une union franco-allemande», *Libération* 21 janvier 2003.

Ainsi, à la veille de son élargissement à l'Est, l'Europe hésite entre deux visions de son avenir qui recourent en partie seulement sa division entre une Europe périphérique, atlantiste incluant la Grande Bretagne, l'Espagne et la «nouvelle Europe» de l'Est, et un noyau européen (une «vieille Europe» carolingienne). Elles reflètent aussi à leur façon des peurs opposées : la crainte des pays fondateurs de l'Union de voir dans l'élargissement l'avènement d'une «Europe sans rivages» qui viderait le projet européen de son contenu. Celle des pays candidats de voir la constitution d'un «noyau européen» vider l'élargissement de sa substance. L'Europe à l'heure de sa réunification a peur d'elle même. Pour éviter que la promesse des retrouvailles ne débouche sur une grande désillusion, il est grand temps de commencer par dissiper les malentendus de l'élargissement.