

---

JACQUES RUPNIK

## DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION À L'UNIFICATION DE L'EUROPE

« L'élargissement est dans l'intérêt de l'Europe entière. Nous ne souhaitons pas qu'il soit considéré comme une œuvre de charité. C'est un défi qui a été lancé à l'Europe. Pour la première fois de son histoire, elle a l'occasion d'édifier son ordre interne selon les principes de la coopération politique et économique sur un pied d'égalité. »

41

VACLAV HAVEL<sup>1</sup>

**L**ES « RÉVOLUTIONS DE VELOURS » DE 1989 se sont faites sous le signe du « retour en Europe ». Dans l'euphorie de la sortie du totalitarisme, on se tourna naturellement vers l'Union européenne comme pourvoyeur de sens et d'espoir dans la nouvelle période historique qui commençait. Le 16 avril 2003 fut signé au pied du Parthénon à Athènes le traité d'adhésion de dix nouveaux membres de l'Union européenne. L'adhésion de dix pays, dont huit d'Europe centrale ex-communiste (la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) semblait sceller l'unification de l'Europe, espérée à l'Est en 1989. Pourtant, ce qui aurait dû être une fête de l'unification de l'Europe fut aussi vécu comme un moment de sa division et de sa fragilisation<sup>2</sup>. La crise irakienne a révélé les fractures sous-jacentes de l'Europe alors même que le processus d'élargissement arrivait à son terme. D'où une certaine « confusion des sentiments » face à l'arrivée des nouveaux membres et des interrogations et des craintes sur la viabilité et la cohésion de l'Union élargie.

---

1. *Le Monde*, 23 juin 1995.

2. J. Quatremer, « À Athènes, l'Europe s'élargit dans la douleur », *Libération*, 16 avril 2003.

Au-delà de ces divisions européennes concernant l'importance du lien transatlantique, les historiens retiendront effectivement la date du sommet d'Athènes comme celle des retrouvailles européennes : à partir de mai 2004 la plupart des pays européens seront de par leur volonté démocratique des membres égaux d'une entité politique, économique et juridique commune. Avec, face à l'événement, des accents sans doute différents chez les anciens et les nouveaux membres de l'UE : vu de l'Est, c'est d'abord une « revanche sur Yalta », la division artificielle du Vieux Continent et un retour sur la scène européenne. Vu de l'Ouest, c'est un nouveau « défi historique » (Joschka Fischer) de la construction européenne avec des opportunités mais aussi des risques considérables.

42 Dans les deux cas les perceptions renvoient à des définitions différentes de l'Europe et du processus d'intégration européenne. Au cœur du problème il y a la confusion entre les deux dimensions : l'Europe comme notion géographique, historique, culturelle, comme espace de civilisation commun avec ses différentes composantes nationales et la construction européenne comme processus et comme projet avec une finalité suggérée dans la notion même d'Union européenne (que Valéry Giscard d'Estaing proposa même de rebaptiser « Europe unie »). L'idée du « retour en Europe » de 1989 exprimait au départ une identification avec des valeurs démocratiques et un héritage culturel partagé qui avait été nié par le système soviétique. Elle se transforma rapidement en une ambition de rejoindre le processus d'intégration européenne qui s'était développé avec succès pendant la Guerre froide à l'Ouest du continent. L'aspiration européenne et les discours des nouvelles élites politiques trouvaient ainsi un objectif politique identifiable. Mais c'est précisément cette identification entre « l'Europe » et l'UE élargie, hommage suprême à cette dernière, qui devint par la suite l'une des sources majeures de malentendus et de déceptions réciproques.

Avant 1989 lorsqu'on parlait de l'Europe à Paris, à Londres ou à Bonn on pensait à Bruxelles, à ce qui s'appelait alors la Communauté économique européenne. Et les intellectuels dissidents (ou en exil) d'Europe centrale, Vaclav Havel, György Konrad ou Adam Michnik, répondaient que l'Europe n'était pas qu'un « marché commun », mais une civilisation, une culture des valeurs démocratiques auxquelles nous sommes d'autant plus attachés qu'elles sont menacées par le totalitarisme soviétique. Milan Kundera publiait en 1983 un essai sur l'Europe centrale comme un « Occident kidnappé<sup>3</sup> », donc en attente d'un éventuel retour.

---

3. *Le Débat*, novembre 1983.

Après 1989, on assista à une inversion des rôles : les mêmes intellectuels d'Europe centrale (Havel, Geremek, etc.) propulsés sur le devant de la scène politique affirmèrent l'objectif de rejoindre l'Union européenne comme l'ancrage des nouvelles démocraties et le moyen par excellence de surmonter la division du continent. Et l'UE, embarrassée par tant d'empressement, répondait que l'Europe ne se réduisait pas à l'Union européenne et qu'au-delà de ses institutions il y avait les échanges économiques, l'Europe de la culture et des droits de l'homme que nous pourrions développer ensemble.

L'Union devait d'abord parachever son approfondissement avant d'entreprendre son élargissement. Ce qui fut effectivement mis en œuvre de Maastricht (1991) à la naissance de l'euro en passant par les traités institutionnels d'Amsterdam (1997), de Nice (2000), dont la Convention (2002-2003) est sensée être l'aboutissement. Dans le même temps, les accords d'associations, signés avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie en 1991, ne faisaient même pas, à la grande déception des intéressés, explicitement référence à la perspective de l'élargissement. Leurs négociations avec l'UE ne commencèrent qu'en 1998 pour aboutir au sommet de Copenhague de décembre 2002 avec une adhésion, après ratification des traités, prévue en mai 2004. On peut formuler divers reproches au processus d'élargissement de l'UE, sauf celui de s'être fait dans la précipitation et la hâte. Churchill disait qu'une semaine, en politique, c'était long. En quinze ans depuis la chute de l'ancien régime on a perdu l'impulsion initiale et le fil conducteur qui reliait l'élargissement de l'UE aux révolutions démocratiques de 1989.

La relation entre l'EU et les pays sortant du bloc soviétique a connu trois phases qui expliquent en partie la perplexité des élites politiques à la veille de l'élargissement et les réserves des opinions publiques tant dans les pays membres que dans les pays candidats. Une première phase d'« euphorie » après la chute du Mur où, ne serait-ce qu'un temps, s'est exprimée une véritable volonté d'ouverture dans les opinions publiques occidentales et une bonne partie des élites politiques. Celle-ci n'a cependant pas connu de traduction politique au plan européen. L'Accord d'association faisait délibérément l'impasse sur la question et se cantonnait dans un registre économique. François Mitterrand, avec son projet de Confédération européenne (coparrainé au départ par Vaclav Havel), répondait à un indéniable désir d'Europe exprimé à l'Est et au besoin de combler le vide laissé par la dissolution du Pacte de Varsovie<sup>4</sup>.

4. Jacques Rupnik, « La France de Mitterrand et les pays du Centre-Est », in Samy Cohen (dir.) *Mitterrand et la Sortie de la Guerre froide*, Paris, PUF, 1998.

Il proposa en juin 1991 à Prague aux Européens du Centre-Est une Confédération *avec* l'Union soviétique tout en précisant la veille des Assises pragoises sur RFI qu'il faudrait « des décennies et des décennies » pour que ces pays puissent rejoindre l'UE. Le projet était pour eux parfaitement irrecevable : faire une confédération avec une Union soviétique en train d'éclater au moment où l'on cherche à s'émanciper de quarante-cinq ans de tutelle moscovite était peu attrayant pour les intéressés. Ajouter que la Confédération mitterrandienne, au lieu d'être un vecteur d'intégration dans l'UE, était en fait conçue comme un parking pour des décennies, elle garantissait l'échec et confirmait la suspicion à l'égard des intentions françaises en la matière qui ne s'est pas démentie depuis.

44 La deuxième phase fut celle de la déception réciproque. À l'Ouest on découvrit avec la guerre dans l'ex-Yougoslavie que l'après-communisme n'annonçait pas seulement la « fin de l'histoire » et la démocratie libérale désormais sans rivale, mais aussi de nouveaux défis auxquels elle n'était pas prête à répondre. À l'Est on comprit que l'élargissement n'était pas une priorité pour l'UE, au plus un dossier parmi d'autres, et qu'il fallait donc se préparer à un parcours long, difficile, dont l'issue restait incertaine. L'Europe semble alors s'éloigner de l'horizon politique des nouvelles démocraties.

La troisième phase commença en 1998 avec l'ouverture des négociations d'adhésion entre l'UE et cinq pays (République tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie et Estonie) qui furent conclues au sommet de Copenhague en décembre 2002. C'est une phase marquée par le réalisme et le pragmatisme. L'élargissement est alors confié aux experts tant à l'Ouest auprès de la Commission européenne (sous la direction du Commissaire Gunther Verheugen) qu'à l'Est où les négociateurs désignés par les gouvernements des pays candidats préparent l'examen bruxellois des 31 chapitres. L'élargissement prend inévitablement une tournure très technique et les perceptions des opinions publiques tendent à se calquer sur la nature du processus : on mesure les avantages et les contraintes, les coûts et les bénéfices. Sans projet ni explication politique des enjeux de l'élargissement, avec une information partielle et souvent partielle, une fois de plus « l'Europe avance masquée » avec pour résultat l'effritement du soutien au processus tant dans les pays membres que dans les pays candidats<sup>5</sup>.

---

5. La France et l'Autriche sont, selon les sondages Eurobaromètre, les pays les plus réticents à l'élargissement au sein de l'Union. La France seule compte plus d'opinions négatives (47 %) que positives (40 %). Cf. N. Dubois, « Les Français basculent dans le camp euroscep-

La problématique centrale de l'après-1989 se construit autour du rapport transition/intégration à travers trois dimensions principales :

1. C'est l'issue de la transition démocratique en Europe ex-communiste qui détermine avant tout les possibilités d'intégration dans l'Union européenne et par là la nouvelle carte de l'Europe.
2. L'Union européenne devient à travers le processus d'élargissement à la fois un modèle et une contrainte pour les nouvelles démocraties.
3. L'Union européenne comme « communauté de sécurité » et comme « substitut d'empire » pour l'Europe du Centre-Est.

### *Transition et intégration :*

#### *une nouvelle géographie politique de l'Europe*

Près de quinze ans après la fin de la division de l'Europe la notion de « post-communisme » a perdu de sa pertinence. En effet, qu'ont en commun aujourd'hui la Hongrie et l'Albanie, la Tchéquie et le Kazakhstan, la Slovénie et la Biélorussie ? D'avoir connu pendant quatre décennies le même régime d'obédience soviétique. Cela n'aide pas vraiment à comprendre la diversité de leurs itinéraires depuis 1989. C'est toute l'Europe qui est en un sens « post-communiste ». Une nouvelle carte politique et économique de l'Europe est en gestation. L'ancienne reposait sur une réalité militaire et un triple mensonge : les « démocraties populaires d'Europe de l'Est » étaient des dictatures très impopulaires situées en Europe centrale. Les contours de la nouvelle carte ne sont pas dessinés, comme par le passé, par les rapports de force entre grandes puissances, mais par le processus de transition qui révèle trois itinéraires, trois situations différentes qui impliquent aussi trois types de rapports avec l'Union européenne. L'Europe centrale, la *success story* de la transition démocratique, pose à l'UE la question de *son intégration par le processus d'élargissement*. Les Balkans ont posé à l'Europe la question de *l'intervention et de la gestion des protectorats*.

45

---

tique », *Libération*, 14 octobre 2002. Il est probable que cette tendance s'est encore accentuée après les divisions européennes sur la crise irakienne. À l'Est aussi la tendance à l'effritement du soutien est perceptible depuis plusieurs années. Les résultats des référendums dans les pays candidats ne doivent pas faire illusion. Même des leaders eurosceptiques voire europhobes, tels Vaclav Klaus, président de la République tchèque, ou Vladimir Meciar, ancien Premier ministre slovaque, appellent à voter pour l'entrée dans l'UE. Dans ces conditions c'est le taux de participation (45 % en Hongrie, 52 % en Slovaquie) qui devient un indice important de l'adhésion citoyenne à l'entrée dans l'UE.

La Russie en quête d'identité post-impériale implique pour l'UE non pas l'intégration, mais la quête d'*un partenariat*.

La raison majeure pour laquelle la relation avec la Russie se pose en terme de partenariat et non d'adhésion, c'est d'abord sa dimension continentale et son identité eurasienne. Deuxièmement, elle est une fédération et se considère elle-même comme une « union » et on l'imagine mal accepter de partager sa souveraineté avec d'autres. Elle constitue, avec la CEI, un ensemble qui pourrait s'inspirer du modèle de l'UE sans chercher à le rejoindre.

46 Avec l'élargissement, l'Union aura des frontières communes avec la Fédération de Russie. Le partenariat de l'UE avec la Russie dépendra en grande partie de la capacité pour la Russie de passer de l'Empire à l'État-nation, ce qu'elle n'a jamais été. Elle s'est construite historiquement par l'extension de ses frontières impériales. Après la disparition de l'URSS qu'est-ce que la Russie sans empire ? La question clé pour son identité comme pour sa relation avec l'UE sera la question ukrainienne. La Russie, selon la formule de Z. Brzezinski, ne peut être à la fois un Empire et une démocratie. Avec l'Ukraine elle reste un empire. Il est dans l'intérêt bien compris de l'UE et de la démocratie en Russie que l'Ukraine reste indépendante et, si possible, arrimée à l'Europe centrale dont la Pologne sera le pivot.

L'Europe centrale est de retour. Ni comme utopie d'un « pont » entre l'Est et l'Ouest du continent ni comme nostalgie d'un passé antérieur au communisme dont personne ne se souvient plus, mais comme réalité de la transition démocratique d'après-1989. Ce sont les pays du Groupe de Visegrad et les trois pays Baltes qui représentent incontestablement une réussite dans la consolidation de la démocratie. L'alternance démocratique fonctionne et aucun acteur significatif ne remet en cause le cadre constitutionnel et institutionnel de la vie politique. Le passage à l'économie de marché sans « Plan Marshall » y fut mené à bien, ils ont connu au cours de la dernière décennie la croissance la plus rapide d'Europe, 90 % des investissements à l'Est sont allés dans les pays du Groupe de Visegrad. La reconnexion économique entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale a précédé ou fut menée en parallèle au processus de préparation à l'entrée dans l'UE.

Jamais sans doute dans son histoire moderne de l'Europe centrale l'environnement régional ne fut aussi favorable à la démocratie et à son intégration dans l'Europe occidentale. La Russie est trop affaiblie pour peser sur ses choix, l'Allemagne est démocratique, ancrée à l'Ouest et joue le rôle de vecteur d'intégration dans l'UE. Une coopération régio-

nale s'est instaurée dès 1991 au sein du Groupe de Visegrad et de la zone de libre-échange CEFTA avec pour but de préparer l'intégration européenne. Elle resta modeste précisément pour ne pas apparaître comme un substitut à l'objectif principal : l'entrée dans l'UE. Il n'existe pas entre ces pays de contentieux sérieux de frontières ni de minorité. Les problèmes des minorités hongroises dans les pays voisins sont bénins à côté de la violence de la question basque en Espagne, du problème corse en France ou celui de l'Irlande du Nord en Grande-Bretagne.

Ce n'est pas le cas de la plupart des pays des Balkans. Après une décennie de guerres de dissolution de l'ancienne Yougoslavie, la transition a souvent débouché sur des régimes autoritaires. Paradoxalement ce sont les pays les moins soviétisés (Yougoslavie, Albanie, Roumanie) qui ont connu la transition la plus difficile. En Europe centrale la sortie du communisme s'est faite par la démocratie, dans les Balkans ce fut souvent par le nationalisme. Avec pour résultat que ceux qui auraient le plus besoin de l'Europe sont en fait les moins prêts pour y entrer.

47

En Europe centrale, l'UE gère la stabilité de sa périphérie par la perspective de la cooptation au centre : l'intégration par l'élargissement. Dans les Balkans, c'est plutôt par l'intervention et l'intégration par le protectorat. On assiste, en effet, à une européanisation des protectorats internationaux dans les Balkans<sup>6</sup> : en Bosnie (Paddy Ashdown), au Kosovo (Michael Steiner), Macédoine (Alain Le Roy). La Yougoslavie, devenue Serbie-Monténégro par un compromis négocié par le haut représentant de l'UE, fut rebaptisée « Solania ». La plupart des États de la région sont des États en décomposition (*failed states*) opérant dans un environnement régional peu stable. L'UE leur propose d'une part la coopération régionale dans le Pacte de stabilité et, d'autre part, un processus d'association pouvant mener à l'adhésion individualisée. En pratique, on rassemble d'une main ce que l'on divise de l'autre. L'Europe n'a pas été à même au cours des années 1990 de contenir les processus de fragmentation dans les Balkans. Saura-t-elle, à plus long terme, passer du protectorat de l'UE à l'intégration dans l'Union ?

### *L'élargissement de l'UE : démocratie et modernisation*

Les vainqueurs de la Guerre froide n'ont pas cherché à imposer un nouvel ordre européen. Car la victime était consentante et le vainqueur était

---

6. Jacques Rupnik, « L'avenir des protectorats internationaux dans les Balkans », *Critique internationale*, n° 16, juillet 2002, p. 85-93.

d'abord le modèle occidental de la démocratie libérale et de l'économie de marché avec sa force d'attraction pour les pays sortant du soviétisme ; un aimant ou *Magnet Europa* selon l'expression de Konrad Adenauer. Le nouvel ordre européen s'est construit depuis 1989 par l'extension à l'Est des institutions et des normes conçues à l'Ouest du continent. C'est l'appartenance à l'Union européenne et à l'OTAN qui définit désormais la légitimité des acteurs européens.

48 Deux options s'offraient alors à l'UE. S'ouvrir au défi de « l'invention démocratique » à l'Est du continent en repensant son mode d'adhésion : un arrimage politique rapide des nouvelles démocraties, sorte d'appartenance politique au club des démocraties, combiné avec de longues périodes de transition et d'adaptation pour l'adhésion pleine et entière. Cela permettait d'établir un lien direct et important entre l'aspiration à la démocratie et l'appartenance à l'Union. Cela aurait eu aussi l'avantage de favoriser une sorte de *family process*, le sentiment d'appartenance à la famille européenne dans les deux sens du terme ; moyen plus sûr que bien des spéculations sur l'identité ou la personnalité européenne. L'autre option consistait à envisager l'élargissement à l'Est sur le même modèle que les élargissements précédents aux pays Sud dans les années 1980 ou aux pays nordiques dans les années 1990. C'est la seconde option qui s'imposa. Elle avait l'avantage de préserver un modèle qui avait fait ses preuves et de repousser l'échéance de l'élargissement à l'Est d'une bonne dizaine d'années.

C'est dans ce contexte que l'UE remplaça, dans ses rapports avec les pays de l'Autre Europe le langage de l'unification du continent par celui de « l'élargissement » de l'UE. Le glissement sémantique est significatif car on passe de l'idée que la réinvention de la démocratie sous les ruines du totalitarisme impliquait une refondation du projet européen (« le mythe fondateur de la liberté des peuples comme seul véritable programme de l'Europe », selon Bronislaw Geremek<sup>7</sup>), à l'idée de l'exportation à l'Est d'un corpus juridique, d'un modèle économique et institutionnel. Choix dicté au départ par le souci de préserver la cohésion interne de l'Union (Maastricht et le modèle classique d'élargissement appliqué par l'UE), il signifiait, vu de l'Est, l'oubli de l'unification au profit d'une « assimilation pure et simple des nouveaux venus aux standards économiques et politiques » en vigueur dans l'UE<sup>8</sup>. Le vocabu-

---

7. Conférence de Bronislaw Geremek à l'Université de Fribourg le 23 avril 2001.

8. *Ibid.*



laire même du processus d'adhésion est révélateur du caractère normatif de l'entreprise : « reprise de l'acquis communautaire », « rapports d'évaluation », « monitoring » et « screening », supervision et contrôle des candidats qui (re)deviennent des « États sous haute surveillance<sup>9</sup> ». Vaclav Havel voit là l'illustration d'un problème de fond : « 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<sup>10</sup>. »

Il y a deux lectures de ce processus. Celle inquiète de ceux qui craignent qu'un processus d'élargissement privilégiant le juridique et l'économique aux dépens du politique, propre à toute l'histoire de la construction européenne, ne contribue à « élargir » à l'Est le déficit démocratique. Le découplage entre la transition à la démocratie et l'adhésion à l'UE renforçant ainsi le courant souverainiste qui à l'Est insiste sur le lien consubstantiel entre le retour de la démocratie et de la souveraineté nationale. Les discours à propos de la Convention européenne (à laquelle les candidats participent sans droit de vote) sur la menace du « fédéralisme » ou d'un « super État » européen doivent être comprises dans ce contexte. Ils renvoient par ailleurs aux échecs du fédéralisme en Yougoslavie, Tchécoslovaquie et en Union soviétique : le « fédéralisme » n'est pas compris comme une dimension de la gouvernance démocratique moderne à plusieurs niveaux (supranational ou régional), mais sort de l'expérience communiste aussi discrédité que le mot socialisme. Et surtout ce qui inquiète derrière le mot, c'est l'idée d'un fédérateur (hier russe, aujourd'hui le « couple » franco-allemand).

49

Mais il existe aussi une vision positive du long parcours de l'élargissement comme un processus nécessaire de modernisation et d'adaptation des économies et des institutions de l'État de droit. « Rattrapage » et imitation font partie de ce que l'historien polonais Jerzy Jedlicki appelle « l'éternel retour » en Europe des pays du Centre-Est<sup>11</sup>. Dans cette optique historique, l'élargissement de l'UE représente la troisième variation sur le thème de la modernisation par l'empire après les variantes habsbourgeoises ou prussiennes, celle d'obédience soviétique.

9. Expression de Pierre Bocev, « Des États sous haute surveillance », *Le Figaro*, 17 octobre 2002.

10. Vaclav Havel, entretien avec Jacques Rupnik, *Politique internationale*, n° 98, hiver 2002-2003, p. 21.

11. J. Jedlicki, « L'éternel retour de la Pologne en Europe », in *L'Autre Europe*, n° 28-29, été 1994.

Avec la différence essentielle que cette fois il s'agit d'une « servitude volontaire », librement consentie, car les contraintes pour s'adapter à l'entrée dans l'UE seraient pour une bonne part un impératif de modernisation indépendamment de l'adhésion. En ce sens, l'UE opère comme une « puissance structurelle » (Susan Strange), c'est-à-dire capable de façonner les structures de l'économie politique dans lesquelles les États de la périphérie orientale devront opérer. Cela passe par la diffusion de normes aux États, mais aussi aux acteurs sociaux avec un impact majeur sur les systèmes politiques et sur les politiques adoptées. Les « normes et la nounou », *norms and nannies*, pour reprendre le titre d'un ouvrage consacré à ce transfert<sup>12</sup>. L'élargissement à l'Est de l'UE restera comme le plus formidable processus de socialisation internationale. Et certains, même chez les nouveaux membres, de regretter qu'arrivé à son terme il devienne moins efficace une fois la motivation et la contrainte du processus d'adhésion dépassées. Car la réussite de l'intégration après le « big bang » de 2004 dépendra non seulement de l'adoption de « l'acquis » mais de la capacité des États, des administrations publiques de le mettre en œuvre (ce qui mettra à l'épreuve les acteurs économiques et surtout la justice et les affaires intérieures). Les faiblesses institutionnelles des nouveaux États membres rejoignent celles des cultures politiques et révèlent le poids de l'héritage dans la transition : il s'agit de passer de la loi comme base de négociation (héritage du communisme) à la loi comme règle avec la responsabilité qu'elle implique<sup>13</sup>.

Cette question du rapport à la loi pose, bien entendu, celle du comportement après l'élargissement. Les Européens de l'Est seront-ils au sein de l'UE plutôt comme les protestants nordiques, réticents à adopter des règles communes contraignantes, mais qui les appliquent, ou plus proches des pays catholiques du Sud, qui ont plus de facilité à adopter les normes européennes qu'à les appliquer ? La crédibilité de l'UE sera liée à sa capacité à exiger l'application de « l'acquis » à commencer auprès des membres actuels. La réussite de l'élargissement dépendra aussi de la transformation des cultures politiques par l'interaction entre les anciens et les nouveaux membres.

---

12. R. Linden (éd.), *Norms and Nannies. The impact of International Organisations on the Central and East European States*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002. Pour une théorie de sciences politiques, cf. le chapitre introductif de Frank Schimmelfennig, p. 1-29.

13. Cf. George Schöpflin, « The reciprocal impact of Eastward enlargement », in G. Schöpflin (éd.), *The Westward Enlargement of Central Europe*, Londres, University College London, 2000, p. 8-12.

*Géopolitique de l'élargissement : l'UE comme communauté de sécurité et comme « substitut d'empire »*

La troisième dimension de l'élargissement de l'UE concerne l'extension à l'Est du continent de son modèle d'une « communauté de sécurité », selon le terme de Karl Deutsch. Promouvoir la stabilité par la démocratie, le droit et l'interdépendance économique à la périphérie en lui donnant la possibilité de s'intégrer au centre. Investir les « dividendes de la paix » après la Guerre froide dans la stabilité de la partie orientale du continent, c'est l'intérêt bien compris des Quinze actuels. À ceux qui n'en seraient pas convaincus et s'inquiéteraient du coût, on peut recommander quelques manuels d'histoire et une évaluation du coût des interventions et de la reconstruction après les récentes guerres balkaniques.

À certains égards l'Union européenne est pour l'Europe centrale un équivalent fonctionnel de l'empire des Habsbourg : elle permet de neutraliser les tensions entre les nations du Centre-Est ; elle permet aussi d'équilibrer leurs rapports asymétriques avec l'Allemagne. Le premier aspect marque une différence fondamentale avec le passé des nationalismes crispés sur la construction d'États-nations qui n'en étaient pas et qu'analysa brillamment Istvan Bibo<sup>14</sup>. C'est le « désir d'Europe », dont dépend l'efficacité de la conditionnalité de l'UE, qui amena la Hongrie (et ses voisins) à désamorcer les conflits potentiels concernant le sort des minorités hongroises dans les pays voisins (principalement la Roumanie et la Slovaquie). De même c'est la perspective d'adhésion à l'UE qui amena les pays Baltes indépendants à progressivement assouplir leurs rapports avec les minorités russes en évoluant d'une conception purement ethno-linguistique de la nation vers une conception citoyenne.

La question allemande était le symbole par excellence de la division de l'Europe. La réunification de l'Allemagne préfigure celle du continent. L'Allemagne fut incontestablement au cours de la décennie 1990 un vecteur d'intégration de ses voisins de l'Est. L'Europe élargie peut fournir à son tour le cadre pour la réconciliation après les traumatismes de l'histoire et faire pour les relations germano-tchèques ou germano-polonaises ce qu'elle a fait pour la réconciliation franco-allemande<sup>15</sup>.

14. Istvan Bibo, *La Misère des petits États d'Europe de l'Est*, Paris, L'Harmattan, 1986.

15. Ces traumatismes historiques dont la deuxième guerre est le plus récent avaient été autrefois instrumentalisés par Moscou : tenter de légitimer sa domination par la solidarité slave face à la menace allemande. Certains milieux de l'opposition allemande (la CSU bavaroise) ont à leur tour cherché récemment à instrumentaliser l'élargissement de l'UE pour revenir sur les contentieux bilatéraux de la fin de la guerre (l'expulsion des Allemands des Sudètes). Rien de tel pour faire renaître la crainte de l'Allemagne et surtout la transformer en crainte de l'Europe.

Depuis 1989 (Donald Rumsfeld n'est pas le premier à le remarquer), le centre de gravité géopolitique du continent européen s'est déplacé vers l'Est. Mais l'architecture institutionnelle se construit à partir de deux institutions ancrées à l'Ouest, deux héritages de l'Europe divisée : l'UE et l'OTAN. La fin de la Guerre froide affaiblit ce qui les cimentait dans l'adversité, à commencer par leur identité occidentale. Le double élargissement compense cela en partie par l'arrivée de nouveaux membres très attachés à un ancrage occidental (donc transatlantique). Les deux institutions sont perçues par les nouveaux membres comme complémentaires plutôt que rivales : l'OTAN avec une fonction curative par rapport aux conflits et menaces de sécurité explicites ; l'UE avec une fonction préventive pour désamorcer les conflits potentiels à la périphérie par son engagement à la fois économique et politique.

52

Cette vision complémentaire des deux institutions « euroatlantiques », comme aiment à le dire les leaders des pays candidats, de la construction européenne et de la relation transatlantique est aujourd'hui remise en cause. On peut, certes, dire que l'élargissement est la première priorité de la PESC puisqu'il consolidera la sécurité de l'UE. Après la crise irakienne, on peut aussi se demander si une PESC digne de ce nom est possible dans une Europe élargie. Le moment de l'unification de l'Europe coïncide avec la fracture sur la question de son rapport avec les États-Unis. Ces derniers n'hésitent pas à utiliser les pays d'Europe centrale dans le contexte de l'élargissement pour diviser l'UE. Selon Richard Haas, chef du Policy Planning au Département d'État, évoquant les changements de la dynamique des relations transatlantiques, le but de la politique américaine, en forgeant des alliances avec des partenaires européens en fonction des besoins, est la « désagrégation » d'une Union européenne déjà diluée par l'élargissement à l'Est<sup>16</sup>. Les pays d'Europe centrale n'ont sans doute pas pleinement mesuré les implications de cette instrumentalisation. Pour certains, comme la Pologne, c'est un moyen de peser dans le jeu européen par rapport à « l'hégémonie du couple franco-allemand ». Avec deux conséquences possibles. Premièrement, l'affaiblissement du lien politique au sein de l'UE élargie compromet la solidarité et donc la redistribution au sein de l'UE. Il est donc improbable que l'UE élargie fasse pour la Pologne, la

---

16. Intervention de Richard Haas au séminaire de Brookings Institute, Washington, 3-4 avril 2003.

Hongrie et quelques autres ce qu'elle fit au cours des vingt dernières années pour l'Espagne, le Portugal et la Grèce. Deuxièmement, l'improbabilité d'une PESC qui puisse se démarquer de la politique des États-Unis sur une question importante peut contribuer à la formation d'un « noyau européen » autour du couple franco-allemand et de pays souhaitant une Europe qui serait aussi un acteur politique capable de promouvoir au plan international son modèle de la gouvernance par les normes. Ainsi les nouveaux membres de l'Est pourraient contribuer « par inadvertance » à l'avènement de ce qu'ils prétendaient éviter : une EU à deux vitesses ; redevenir une périphérie au moment de rejoindre le centre.

Le projet d'une fédération restreinte au sein d'une Union élargie à trente pays n'est qu'une possibilité et non une probabilité. La « nouvelle Europe » n'est pas celle de l'Est, mais l'Union élargie qui mettra fin à l'ancienne partition du continent. Elle consolidera la démocratie et la stabilité à l'Est, mais créera aussi de nouvelles divisions. Celles-ci, il faut l'espérer, ne seront pas le résultat de dessins géopolitiques des puissances, mais de différentes capacités de s'impliquer dans les projets communs ou de visions différentes de l'avenir de l'UE et de son rôle sur la scène internationale. Si l'« Europe puissance » à trente est difficilement envisageable, le scénario plausible est la naissance d'une « Europe-réseau » qui à terme s'étendra à l'ensemble des Balkans et à l'Ukraine. L'Europe comme projet de vivre ensemble dans l'interdépendance grâce au marché unique, à l'État de droit, au respect des droits de l'homme. Une Europe fédérale aspirant à un haut degré d'homogénéité postulait des frontières dures. Une UE élargie sur le modèle « impérial » permet plus de diversité à l'intérieur et des frontières perméables à l'extérieur. Moins de tensions au sein de l'Union et d'exclusion à l'extérieur de l'UE. Jusqu'où ? Personne ne le sait et c'est peut-être mieux ainsi : c'est le projet démocratique européen qui déterminera les frontières plutôt que l'inverse : un projet défini par des frontières historiques ou culturelles préétablies.

R É S U M É

---

*L'élargissement de l'UE est-il synonyme d'unification de l'Europe ? Le choix du modèle classique de l'élargissement à l'Est de l'UE signifiait privilégier l'exportation de normes juridiques et économiques aux dépens du « moment démocratique » de l'immédiat après-1989. L'article aborde les raisons et les conséquences de ce choix à travers trois thèmes : 1. C'est l'issue des transitions post-communistes qui détermine les possibilités d'intégration dans l'UE et redessine ainsi la carte politique de l'Europe. 2. L'UE, à travers l'élargissement, devint, dans un second temps, le modèle, la contrainte et la source de légitimation pour les élites politiques dans les processus de changements à l'Est. 3. L'UE élargie comme « communauté de sécurité » : stabilisant la périphérie en la cooptant au centre.*

\*

## ANNEXE

## Les 31 chapitres des négociations d'adhésion

Chapitre 1	Libre circulation des marchandises
Chapitre 2	Libre circulation des personnes
Chapitre 3	Libre prestation des services
Chapitre 4	Libre circulation des capitaux
Chapitre 5	Droit des sociétés
Chapitre 6	Concurrence
Chapitre 7	Agriculture
Chapitre 8	Pêche
Chapitre 9	Politique des transports
Chapitre 10	Fiscalité
Chapitre 11	UEM (Union économique et monétaire)
Chapitre 12	Statistiques
Chapitre 13	Emploi et politique sociale
Chapitre 14	Énergie
Chapitre 15	Politique industrielle
Chapitre 16	PME
Chapitre 17	Sciences et recherche
Chapitre 18	Éducation et formation
Chapitre 19	Télécommunications
Chapitre 20	Culture et audiovisuel
Chapitre 21	Politique régionale
Chapitre 22	Environnement
Chapitre 23	Protection du consommateur et de la santé
Chapitre 24	JAI (justice et affaires intérieures)
Chapitre 25	Union douanière
Chapitre 26	Relex (relations extérieures)
Chapitre 27	PESC (Politique extérieure et de sécurité commune)
Chapitre 28	Contrôle financier
Chapitre 29	Dispositions financières et budgétaires
Chapitre 30	Institutions
Chapitre 31	Divers