



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2005, volume VI
Editions Bruylant, Bruxelles

MILANOV Milan , "Les deux Europe au sein de l'Union européenne : cohabitation ou coexistence", AFRI 2005, volume VI

Disponible sur http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI2005_milanov.pdf

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

**LES DEUX EUROPE
AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE :
COHABITATION OU COEXISTENCE**

PAR

MILAN MILANOV (*)

A première vue, l'Europe n'est plus divisée : ses deux extrémités – l'Est et l'Ouest –, traditionnellement opposées depuis plus d'un demi-siècle, se sont enfin retrouvées et réconciliées dans la quête d'un idéal commun – la démocratie – et dans la réalisation d'un dessein partagé – l'unité par l'intégration. A en croire les apparences, rien ne devrait plus les séparer, car tout est là pour les unir, du moins c'est ce qui ressort des déclarations officielles des dirigeants européens et de la conduite d'une opinion publique, certes, hésitante, mais néanmoins optimiste pour l'avenir de l'Union européenne (UE).

D'un point de vue formel et pédantesque, les deux Europe, celle de l'Est et celle de l'Ouest, n'existent que dans un contexte trop simpliste, desservant une méthode qu'*a fortiori* on pourrait traiter de comparative. En réalité, elles ont toujours existé et coexisté comme deux entités profondément liées et fondamentalement opposées. Paradoxalement, elles sont là ensemble depuis plusieurs centaines d'années à se renier et à se rechercher, à se séparer et à s'associer. Le fardeau de l'histoire les a marquées, mais ne les a pas éloignées ; la confrontation les a opposées, mais ne les a jamais exaspérées ; la coopération les a unies, mais ne les a jamais uniformisées. Ces deux parties de l'organisme européen que même Yalta, le dernier facteur en date de l'aliénation européenne, n'a pas pu séparer, sont visiblement et incontestablement vouées à vivre ensemble, mais le pourront-elles, pire encore, le voudront-elles ?

La référence à l'histoire n'est pas toujours révélatrice des grands moments que vivent les peuples au quotidien. Elle est souvent jugée répétitive par ses exemples et trop didactique par ses enseignements. Cependant, dans le cas de l'Europe, notamment l'intégration européenne, elle sert à la fois de fond, de référence et de point de départ d'un dessein ambitieux à la fois grandiose et à portée humaine. En effet, l'histoire millénaire du Vieux Continent témoigne de l'apparition de l'idée de rassembler les potentialités physiques et morales des nations et des peuples de l'époque, afin de

(*) Vice-doyen de la Faculté de Droit et d'Histoire de l'Université du sud-ouest Néophyte Rilsky (Blagoevgrad, Bulgarie), titulaire de la chaire de Droit international et de Relations internationales.

mieux se défendre contre les dangers réels ou imaginaires venant de l'extérieur ou de mieux gouverner et gérer les destinées des populations. Depuis des siècles, à l'Est comme à l'Ouest, au centre comme à la périphérie, les dirigeants et les peuples européens avaient déjà fait leur l'idée de l'unité européenne : des plans pragmatiques, des conceptions philosophiques ou des théories doctrinales, pour certains prémonitoires et même prophétiques, nourrissent les visions des penseurs et stimulent les actions des praticiens qui, malgré les vicissitudes de l'histoire, tracent la voie au grand œuvre européen, celui de l'intégration du continent.

Il convient de rappeler que l'histoire ne se contente pas de servir uniquement de fond et de fournir le cadre adéquat aux événements et phénomènes se succédant ou se croisant à la faveur de ses auteurs ou protagonistes. Elle est également le juge et l'arbitre de la conduite et des agissements des uns et des autres, ceux de l'Ouest, comme de l'Est, encore au temps des siècles révolus. Dans ce sens, même à présent, les leçons du passé servent à mieux cerner et apprécier les dimensions du patrimoine spirituel, mental ou matériel que les différents peuples et les Etats actuels des deux Europe apportent à la cause européenne.

Toutefois, l'histoire n'aurait aucun sens ou serait trop stérile, voire inutile, si elle venait à s'affirmer aujourd'hui seulement comme le témoignage d'une fatalité ou la présence d'un fardeau d'obligations non tenues ou de devoirs non accomplis. L'histoire a droit à l'existence et surtout au respect et à la vénération uniquement si elle annonce une ouverture et trace une perspective. Il ne serait pas prétentieux ou privé de bon sens de dire que l'idée de l'unité européenne a toujours été profondément enracinée dans la continuité et dans la perspective, la continuité marquant la jonction de la tradition à l'actualité et la perspective affirmant le renouveau et le changement par le progrès. Les deux Europe, dans des périodes temporelles différentes et des contextes historiques variés, ont fait preuve de leur contribution spécifique et de leur apport considérable. Les lignes qui suivent essaient de faire apparaître cette contribution et cet apport.

GÉOPOLITIQUE OU RÉALISME PRAGMATIQUE

Analysant l'attitude des Etats de l'Europe occidentale et de l'Europe centrale et orientale (ECO), reflétée dans les activités au sein de l'Union européenne pour les uns et dans les intentions et les aspirations pour les autres, on peut en déduire qu'elle se traduit par une approche géopolitique ou un réalisme pragmatique. Les ingrédients géopolitiques – territoire, populations, intérêts nationaux ou autres – pourraient être mobilisés, si besoin était, pour soutenir la justification géopolitique ou la motivation par le réalisme pragmatique des activités des Etats membres de l'UE.

Il n'en est pas moins vrai que celui qui dit géopolitique ou réalisme pragmatique dit également force, puissance ou contrainte ou, du moins, admet leur existence et admissibilité. Or, les potentialités des deux Europe quant à la possession, au maintien ou encore à la tolérance de la force et de la puissance sont incomparables. Pour des raisons historiques, politiques, économiques ou autres, les deux parties de l'Europe ont été marquées depuis fort longtemps par l'empreinte d'une approche différente à l'égard des problèmes du développement, de la sécurité, de l'interdépendance, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la société civile et de la justice sociale. Les anciens et les nouveaux membres apportent à l'UE leurs réussites et leurs défauts, leur similitude et leur différence. Il n'est pas rare que la tentation de la force ou du moins l'amour-propre l'emporte dans les tractations et les négociations relatives à la solution des problèmes d'intérêt commun.

A part la tentation de la force et de la domination, souvent présentées sous expérience ou encore comme inévitable nécessité, les rapports entre les deux Europe sont marqués par les habitudes et les traditions élevant les principes et les comportements des institutions de la Communauté au rang de mythes intouchables. Or, c'est notamment l'abandon de la mythologie et la rationalisation des rapports qui rendent à la communication et à la coopération entre les deux parties de l'Europe leur caractère véridique et leur aspect naturel. Car, s'il y a des différences fondamentales entre elles, surtout dans le niveau économique ou dans leur évolution historique et politique, il n'en est pas moins vrai qu'il existent également de nombreux points communs dus à l'appartenance à une même civilisation, se traduisant par la similitude des régimes politiques et des institutions, de la mentalité et des valeurs spirituelles.

Prendre conscience des différences et des similitudes signifie savoir mieux les appréhender et, par conséquent, pouvoir mieux les gérer. Or, qui gère mieux, gouverne mieux. Dans le cadre de l'UE, on dirait que l'Etat-nation, ce monument du monde westphalien, s'oriente lentement et graduellement, en hésitant quelques fois, mais inexorablement et sans perdre la direction vers «*l'Etat des nations*» ou, du moins, vers ce qui pourrait représenter la communauté des Etats interdépendants, c'est-à-dire théoriquement indépendants dans leurs décisions, mais pratiquement dépendants de leur volonté d'agir en commun.

Dans la cohabitation à la fois voulue et imposée qu'offre l'Union européenne à ses Etats membres, les spécificités ethniques jouent un rôle important. Se présentant sous la forme de minorités nationales ou de communautés culturelles, les groupes ethniques sont de nature à consolider la cohésion nationale ou à ébranler la paix intérieure et ainsi entraver, voire empêcher le processus d'intégration. Il n'y presque aucun des 25 pays de l'Union européenne qui soit épargné des problèmes ethniques : dans certains d'entre

eux, comme par exemple l'Allemagne, la Pologne, la Tchéquie, la Hongrie ou encore Chypre, ce sont des conflits latents ou patents liés à des prétentions irrédentistes ou à des problèmes d'identité ou de droits non résolus du tout ou bien résolus de façon insatisfaisante; dans d'autres pays, tels l'Espagne, la France ou la Belgique, la demande d'autonomie de la part d'entités ethniques est ou bien résolue d'un commun accord (la Belgique) ou bien jugée inacceptable et poursuivie par la loi (l'Espagne et la France). Dans tous les cas, ces problèmes semblent être plus aigus et plus pertinents en Europe centrale et orientale qu'en Europe occidentale.

LES DIFFÉRENCES DANS LES APPROCHES :
SOVERAINETÉ ET SÉCURITÉ

Il convient de noter que la plupart des États européens dits anciens membres de l'Union européenne surmontent plus facilement la perte des «pouvoirs souverains» que les pays d'Europe centrale et orientale. Cela ne signifie en aucun cas que chaque nouvelle révision des actes constitutifs se passe sans problème et que les États concernés cèdent aisément le transfert de nouveaux pouvoirs vers les institutions européennes supranationales. Les problèmes liés à la ratification du Traité de Maastricht, ainsi qu'au retard qu'a pris la ratification du Traité de Nice, en sont un exemple saillant. Ce manque d'enthousiasme a trouvé sa parfaite expression dans le processus d'intégration politique qui touche à ce qu'on peut appeler à juste titre le noyau de la souveraineté. Cependant, on se souvient que, du temps de l'après-guerre, la plupart des États d'Europe occidentale retenaient la pratique de limitation de leur souveraineté et l'adoption des soi-disant ordres ou décrets, prévoyant la possibilité de transférer des pouvoirs étatiques souverains aux organisations ou institutions internationales. De pareilles normes existent, par exemple dans la Constitution française de 1946, ainsi que dans les lois fondamentales de l'Italie (1947), de la République fédérale allemande (1949), des Pays-Bas (1953), du Luxembourg (1956). Il va de soi que dans le cadre du modèle bipolaire pour ces États, ainsi que pour la majorité des pays ouest-européens, la participation à l'intégration est immuablement liée à leur sécurité, la menace soviétique servant de catalyseur aux processus d'intégration.

A la différence des États possédant de l'expérience dans l'intégration européenne, après la fin de la Guerre froide, dans un bon nombre des pays d'Europe centrale et orientale, ont été adoptées des constitutions d'un soi-disant caractère souverainiste (1). Ce phénomène pourrait être qualifié de naturel pour les États qui venaient de se libérer des règles rigides de la

(1) Amali ALBI, «Referendums in Eastern Europe: The Effect on Reforming EU Treaties and on the Candidate Countries' Positions in the Convention», *RSC* (Robert Schuman Center for Advanced Studies), n° 65, 2002.

«doctrine Brejnev» (2). Les textes fondamentaux de ces pays portent une attention particulière à la souveraineté, la plupart d'entre eux faisant la différence entre les notions de «souveraineté» et d'«indépendance» (3) : la première de ces notions vise la dimension interne de la souveraineté en tant que pouvoir suprême, tandis que la seconde se rapporte plutôt à l'égalité en droits dans les relations internationales. On considère comme typiquement «souverainistes» les lois fondamentales des pays baltes et de la Roumanie et on cite la Constitution de la Pologne comme la plus libérale par rapport à la coopération internationale. En guise de comparaison, dans six des quatorze constitutions écrites (4) des anciens Etats membres, la notion de la souveraineté n'est pas mentionnée du tout (5), quatre des autres constitutions (6) utilisent la formule selon laquelle la souveraineté appartient au peuple et ainsi ne font pas la différence entre les deux aspects de la souveraineté (7). Qui plus est, la plupart des lois fondamentales des Etats d'Europe centrale et orientale, à l'exception de celle de la Pologne, ne contiennent pas de clauses de transfert de pouvoirs souverains aux organisations internationales. En comparaison, tous les Etats membres actuels de l'UE prévoient dans leurs constitutions le transfert de compétences à des organisations internationales, notamment l'UE. Ce fait a imposé des modifications substantielles dans les lois fondamentales, tout comme la tenue des référendums dans ces pays au sujet de leur association à l'UE en vue de ce qui paraît être justifié et logique, notamment le transfert partiel de souveraineté.

Les observations précédentes témoignent de la sensibilité accrue des Etats d'Europe centrale et orientale à l'égard de la souveraineté. Pour ces derniers, il est extraordinairement pénible de prendre conscience du fait que c'est notamment leur souveraineté nouvellement acquise qui sera le prix qu'ils devront payer pour la participation aux processus d'intégration européenne.

LE RÔLE DE L'ÉTAT NATIONAL

A la différence de l'Europe de l'Ouest où dominent les Etats-nations, en Europe centrale et orientale, ce sont toujours traditionnellement les nations-Etats qui ont dominé. Pour la France, ainsi que pour l'Angleterre, a toujours été de rigueur le modèle politique selon lequel l'évolution écono-

(2) La «doctrine Brejnev» affirme le droit du bloc socialiste à intervenir dans les affaires intérieures des pays y faisant partie si leur appartenance politique et idéologique à ce bloc est jugée menacée.

(3) A l'exception de la Loi fondamentale de la Slovaquie.

(4) La Constitution de la Grande-Bretagne est considérée comme non écrite.

(5) Les lois fondamentales de l'Allemagne, de la Belgique, de la Suède, de l'Autriche, des Pays-Bas et du Danemark.

(6) Les constitutions d'Italie, de la France, d'Espagne et de Grèce.

(7) Les constitutions du Luxembourg, du Portugal et d'Irlande.

mique et sociale de la société mène droit à la formation d'un Etat séculier uni : c'est lui qui rassemble la population dans ses frontières et contribue, par le biais des institutions étatiques, à sa transformation en citoyens de l'Etat et à l'établissement d'une conscience nationale unie. D'ordinaire, le modèle est appelé « nation de type occidental » ou bien « nation politique » ou encore « nation territoriale » et repose sur une conception politique de la nation qui est une conséquence de l'Etat.

Dans le cas du type oriental de la nation appelé encore « nation culturelle » ou « nation ethnique », ce processus se manifeste en premier lieu comme mouvement pour le rassemblement des individus en nation. C'est ce qu'on appelle le modèle allemand, selon lequel l'héritage commun de l'histoire, de la culture, de la langue, de la religion s'avère être comme une prémisse de l'évolution de la conscience nationale (8). Ainsi, l'Allemagne et l'Italie unifiées deviennent un idéal pour les peuples d'Europe orientale, surtout de son sud-est. La différence consiste en la présence d'un Etat souverain et moderne qui, dans l'un des cas, stimule et accélère et, dans l'autre, retarde ce processus. Ici, les identités nationales se forment dans le cadre des empires multinationaux (les empires ottoman, austro-hongrois, russe) et constituent la base de programmes politiques destinés à l'établissement d'Etats indépendants. Au temps où en Europe occidentale les Etats indépendants avaient déjà parcouru un long chemin autonome, dans la région d'Europe orientale et surtout dans le sud-est européen (les Balkans) régnait l'instabilité géopolitique, à cause des guerres continues contre l'Empire ottoman.

Les Etats contemporains en Europe orientale voient le jour après des secousses politiques considérables, non seulement dans la région, mais sur le continent également. Le principe de l'autodétermination proclamé initialement en 1919 par le Président américain Woodrow Wilson n'arrive pas à être appliqué en Europe. Le système de traités de paix de Versailles crée un nouveau problème juridico-politique en transformant 25 à 30 millions de personnes en « *minorités nationales* », ce qui représente 20 à 25 % de la population des nouveaux Etats. Pour un bon nombre des peuples de cette région les luttes pour l'unification nationale restent inachevées et, dans plusieurs cas, « irréalisables » à cause des conditions intérieures et internationales radicalement changées. Il y a notamment trois facteurs qu'on peut tenir pour responsables de l'avènement d'un phénomène qui donne raison et sert de confirmation au malheureux terme de « *balkanisation* » : l'apparition et le développement de la plupart des Etats de la région sur les ruines d'anciens empires ou de formations étatiques multinationaux ; la période relativement courte d'existence étatique autonome ; les formes d'organisation sociale et politique insuffisamment mûres et réussies.

(8) Hans KOHN, *Nationalism : its Meaning and History*, New York, 1967, pp. 9-37.

Ce phénomène est traduit dans la pratique par la création de soi-disant formations étatiques doubles sur la base d'une seule nation (9). Presque toutes les nations dans le Sud-Est européen existent en deux ou plusieurs formations étatiques (la Turquie et la soi-disant République turque de Chypre du Nord; l'Albanie et la région du Kosovo; la Croatie et la soi-disant Bosnie-Herzégovine). Quant aux Serbes, ils vivent dans trois formations étatiques ou semi-étatiques : la Serbie, le Monténégro et la soi-disant République serbe de Bosnie et d'Herzégovine.

Les pères fondateurs de l'unification européenne n'ont, en aucun cas, envisagé la fin ou la disparition de l'Etat national. Ceci est d'autant plus vrai qu'à des moments différents de l'évolution de l'unification européenne, celle-ci a affirmé ses positions. Le fait que l'Europe ne peut pas facilement se séparer de son histoire est noté et mis en valeur d'une manière sobre et éloquentة encore par Robert Schuman (10), qui rappelait que lorsque, sur une vieille base, on doit bâtir un nouvel étage, le supranational reposera sur une base nationale; le passé glorieux, disait-il, n'est pas renié, cependant, les énergies nationales sont déployées par le biais de leur utilisation conjointe au service de la communauté supranationale. La question est de savoir à quel degré la base fragile des Etats nationaux en Europe centrale et orientale serait à même de tenir bon et d'accomplir cette tâche difficile.

LA MONDIALISATION ET LA DIMENSION SUPRANATIONALE DU PRINCIPE COLLECTIVISTE

La mondialisation est d'habitude liée aux acquisitions révolutionnaires dans le domaine de l'électronique et des technologies de pointe de l'informatique, du transport et des communications, de l'internationalisation de la production et l'apparition de marchés mondiaux du capital financier. L'essence de ce phénomène consiste dans le fait qu'une part importante de l'échange international de fonds, de marchandises et de services se trouve déjà hors du contrôle des Etats nationaux, ce qui provoque la crise non seulement des valeurs traditionnelles, mais également des structures politiques, économiques et sociales. La mondialisation et les technologies de l'information y afférant, le développement des corporations transnationales mène, d'après certains auteurs, à «*la compression de l'espace et à l'érosion de l'Etat-nation et de la souveraineté nationale [...] La prérogative principale de la souveraineté moderne se trouve diluée, notamment la présence d'un monde terri-*

(9) Anton PARVANOV, «Les processus de l'euro-intégration en Europe de Sud-Est et la situation des minorités ethniques dans les années 90 du XX^e siècle», *Problèmes des minorités ethniques en Europe du Sud-est dans les années 90 du XX^e siècle et l'intégration euroatlantique de la Bulgarie*, Albatros, Sofia, 2001. Cf. également Varban TODOROV, *Ethnie, nation, nationalisme. Des aspects théoriques et pratiques*, Paradigma, Sofia, 2000.

(10) Robert SCHUMANN, *Für Europa. Vorwort von Konrad Adenauer*, Genf, 1963, p. 1967, cité d'après Hagen SCHULZE, *L'Etat et la nation dans l'histoire européenne*, LIK, Sofia, 2002.

torialement strictement délimité, avec des frontières bien définies et qui peut être séparé du monde des autres Etats [...]» (11).

Le processus d'intégration européenne est influencé dans un degré considérable par les processus de la mondialisation, mais en même temps il tend à préserver les différences et la variété des peuples européens unis. Cela est inhérent au modèle institutionnel de l'UE : le processus de prise de décisions et d'exécution est réalisé de telle façon qu'on ne puisse parler de séparation des pouvoirs, mais plutôt de séparation de la représentation des intérêts (le Conseil des ministres exprimant les intérêts des Etats membres de l'UE, la Commission européenne ceux de la communauté tout entière et le Parlement européen les intérêts des peuples de l'Europe).

Le terme «supranationalité» décrit l'essence même du nouveau principe collectiviste se plaçant au-dessus de l'Etat national qui jusqu'à présent avait possédé le pouvoir suprême par rapport à son territoire, sa population et son indépendance au sein des relations internationales. Dorénavant, il existe un pouvoir nouveau, qui n'est répandu que dans des domaines bien délimités et dans un volume bien défini lui ayant été transféré. C'est ainsi que les intérêts communs sont présentés dans les institutions ensemble et d'une façon équilibrée avec les intérêts des Etats souverains participant à l'intégration. Le professeur en sociologie à l'Université de Munich Ulrich Beck a raison de souligner que, dans les conditions de la mondialisation, «*pour que les Etats puissent défendre leurs intérêts nationaux, ils doivent se dénationaliser et se transnationaliser*» (12). Dans ce sens, œuvrant dans le domaine de la supranationalité, l'unification européenne s'avère être un mécanisme capable de marier les intérêts continentaux et nationaux.

LES AVANTAGES DE L'INTÉGRATION POUR LES DEUX EUROPE

Les avantages politiques

L'intégration n'est ni le plus fréquent, ni le favori des choix possibles, notamment à cause du fait qu'elle impose un degré de dépendance assez élevé pour les Etats y participant et présente un risque considérable se traduisant par la perte partielle de souveraineté. Elle suppose un transfert, sans précédent dans l'histoire humaine, de pouvoirs étatiques vers des organisations internationales. Pourquoi les Etats-nations sont-ils enclins à accepter volontairement un sort pareil ? La réponse réside dans les avantages que présente l'intégration et avant tout sa longévité, sa stabilité et, dans un certain sens, son caractère irréversible. Il est question ici non pas

(11) Vassil PRODANOV, *Les Problèmes globaux et les destinées de la Bulgarie*, Christo Botev, Sofia, 1999, pp. 222-223.

(12) Ulrich BECK, «La lutte pour un avenir cosmopolite», *Douma*, 17 nov. 2001.

tellement de l'impossibilité juridique de se retirer de l'accord – au contraire, cette possibilité existe toujours –, mais plutôt de la très faible probabilité à ce que cela soit effectué en pratique, car les liens économiques entre les Etats participant sont très stables et c'est la raison pour laquelle rester dans l'accord devient plus avantageux que d'en sortir.

Un autre avantage consiste dans le fait qu'à l'aide de l'intégration sont effectués les changements dans l'espace géopolitique qu'il est impossible d'acquérir par d'autres moyens. Les conséquences des traités constitutifs sont assez pénibles, même pour la plus grande puissance occidentales commerciale et militaire qu'est la Grande-Bretagne et pour son rôle dans l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). *Via* l'intégration, les six Etats à l'origine de l'unification européenne ont modifié d'un seul coup l'équilibre des rapports de force en Europe occidentale. Prenant en considération le danger de limitation du nombre des participants à l'intégration, David Mitrany prévient, en 1966, que «*la paix ne sera pas défendue si nous organisons le monde selon ce qui le divise. Le nationalisme à l'échelle étatique ne saurait simplement être remplacé par un nationalisme à l'échelle européenne*» (13).

Parmi les avantages possibles de l'intégration il convient de mentionner l'efficacité accrue des institutions et le système judiciaire centralisé. En 1948 l'Europe occidentale désire bloquer l'immixtion américaine dans son économie et insister pour que l'OECE soit une organisation strictement intergouvernementale; quelques années plus tard, les gouvernements commencent à se rendre compte de la faiblesse des institutions et se mettent à rechercher des voies alternatives susceptibles d'en augmenter l'efficacité de la performance. La solution se dessine non pas comme une union fédérale, mais plutôt comme une idée beaucoup plus floue, exprimée par l'expression «coopération supranationale». Cela pourrait être acquis uniquement par un transfert partiel et bien défini de souveraineté nationale vers des institutions centralisées, soigneusement sélectionnées, permettant la préservation de l'équilibre des forces au profit des Etats nationaux eux-mêmes. Pour les Etats d'Europe centrale et orientale, l'aboutissement d'une stabilité durable est peut-être, conformément au développement historique de la région, la facette la plus attrayante du processus d'intégration; à travers leur participation à l'intégration les peuples qui y vivent espèrent surmonter le sentiment d'abandon qui, des décennies entières après Yalta (1945) (14), avait nourri leur conviction d'avoir été trahis par les puissances occidentales. Les pays d'Europe centrale et

(13) David MITRANY, *A Working Peace System*, 1966, p. 68.

(14) Durant la Conférence de Yalta de 1945 – rencontre des dirigeants de l'URSS, J. Staline, des Etats-Unis, F. Roosevelt, et de la Grande-Bretagne, W. Churchill, avec la participation des ministres des Affaires étrangères, des chefs d'état-major et de conseillers, tenue au Palais de Livadia, près de Yalta (Crimée), les 4-11 février 1945 –, sont prises des décisions importantes sur l'organisation du monde de l'après-guerre, l'Europe de l'Est étant incluse dans la sphère d'influence soviétique.

orientale anticipent leur association à l'UE en tant que partenaires égaux en droits et demandent à ce que leur soit appliqué le principe fondamental du processus d'intégration, à savoir la solidarité. Pour eux, l'Union européenne reste l'objectif fondamental, le contributeur et l'arbitre principal quant à la réussite de leurs réformes allant dans le sens de l'économie de marché et des valeurs démocratiques occidentales.

On ne doit pas sous-estimer le fait qu'avec l'élargissement à l'Est, l'Union européenne acquiert un poids beaucoup plus considérable sur la scène internationale et se transforme en facteur géopolitique majeur exerçant une influence accrue dans le monde. C'est très important et significatif du dépassement de l'ancienne formule de «géant économique, nain politique».

Les avantages économiques

Il est bien connu que le domaine économique est un domaine privilégié de l'intégration; dans ce domaine, les avantages pour les pays y participant sont évidents. L'entrée en 1995 des pays appartenant jusqu'alors à l'Association européenne du libre échange (AELE) – l'Autriche, la Suède et la Finlande –, est en soi significatif des avantages que fournissent l'Union douanière, le Marché commun et l'Union économique et monétaire par rapport à la zone de libre-échange. L'élargissement à l'Est, en dehors des dépenses encourues par les Etats membres, apporte également certains avantages à l'unification européenne.

Selon des études appropriées, l'UE connaîtra un développement important (15) avec les 100 millions de nouveaux consommateurs qui viendront s'ajouter au marché européen uni. L'élargissement à l'Est améliore également le potentiel des ressources de l'UE, comme suit : son territoire augmente de 34% et sa population de près de 29%; l'Union deviendra un immense marché d'environ 500 millions de consommateurs. Ces faits sont universellement reconnus et cela est incontestablement au profit de l'UE. En ce qui concerne les appréhensions relatives à la migration de la population, une étude approfondie, destinée à la Commission européenne, montre que seulement environ 335 000 personnes issues des pays d'Europe centrale et orientale émigreront vers les pays anciennement membres de l'UE, même si la circulation des personnes était devenue entièrement libre après l'élargissement; de plus, la population générale des pays d'Europe centrale et orientale (sans la Bulgarie et la Roumanie) est d'environ 70 millions de personnes, soit moins importante que celle de l'Allemagne (82 millions) (16).

(15) Même selon le scénario le plus conservateur, l'association des pays de l'Europe centrale et orientale signifiera un profit économique d'environ 10 milliards d'euros pour les Etats membres de l'UE et 23 milliards d'euros pour les nouveaux membres.

(16) D. PIAZOLO, «Eastern Europe Between Transition and Accession: an Analysis of Reform Requirements», *WP* (Kiel Institute of World Economics), n° 991, juil. 2000.

Sur l'échelle régionale, l'UE a des avantages réels découlant de la stabilisation et de la reprise des activités économiques de ses territoires frontalières, tels les Balkans, par exemple.

DES DIFFICULTÉS PROVENANT DE LA PRÉSENCE
DE DEUX RÉALITÉS : L'INÉVITABILITÉ DU MODÈLE
CENTRE-PÉRIPHÉRIE ET L'EUROSCEPTICISME

A la suite du dernier élargissement, dix nouveaux Etats ont rejoint, ce qui est trois fois plus par rapport à chacun des élargissements précédents. Ils diffèrent des pays déjà participants, non seulement par leur quantité, mais également du point de vue de leur qualité : ce sont des pays moins avancés en ce qui concerne le niveau de leur développement économique et nécessitent une assistance financière beaucoup plus importante que celle attribuée à n'importe quel des anciens pays membres. L'entrée des Etats de l'Europe centrale et orientale enrichira, entre autres, la variété linguistique et culturelle de l'Union. L'élargissement aura également pour conséquence le fait qu'au cours des prochains 10-15 ans, une partie des membres de l'UE évoluera en dehors des confins de l'Union monétaire : cela exigera une nouvelle philosophie de l'intégration et l'élaboration de plusieurs mécanismes pratiques, y compris en vue de la prise de décisions. L'élargissement à l'Est met de plus en plus l'UE devant l'alternative d'abandonner son actuel principe d'aide aux retardataires ou bien d'instaurer ledit *second class membership*, c'est-à-dire l'association de seconde catégorie pour les nouveaux adhérents (17). On note comme signes prémonitoires «les doubles standards» qui ont déjà fait leur apparition dans des domaines tels que les droits des minorités et la liberté de circulation. Il convient de souligner que tandis que la démocratie, la primauté de la loi et les droits de l'homme sont considérés comme des valeurs essentielles sur lesquelles repose le développement de l'Union tout entière, la protection des droits des minorités est mentionnée uniquement dans le contexte de l'élargissement à l'Est. La liberté de circulation de laquelle seront privés pour une période donnée les pays candidats met aussi en évidence la question de l'inégalité et cela par rapport à une des quatre libertés principales de l'unification européenne. Ce fait est d'autant plus significatif que l'UE ne prévoit pas de période de transition pour deux des nouveaux adhérents, notamment Malte et Chypre.

(17) Morten KELSTRUP/Michael C. WILLIAMS, *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*, Routledge, 2000, p. 237.

Ainsi devient inévitable la création de l'Europe à plusieurs vitesses, avec un noyau dur, un «*centre de pesanteur*» (18). C'est une forme d'intégration différente qui admet la possibilité, pour certains membres plus avancés, d'évoluer plus rapidement que les autres vers un degré d'intégration plus élevé. C'est une forme d'intégration différente qui permet à un groupe donné d'Etats aspirant à avancer dans l'intégration d'aboutir à des objectifs communs plus éloignés. Cela suppose la conclusion par ces Etats d'un nouveau traité réglant leur coopération accrue tout en transformant le «*centre de pesanteur*» en une avant-garde en vue de l'achèvement du processus d'intégration politique et de l'unification de la politique extérieure et de la défense de ces pays. Une pareille communauté s'approcherait très sensiblement de la fédération, mais une fédération au sein de l'Union européenne elle-même. Pour les pays de l'Europe centrale et orientale, l'association à une politique de défense commune est à peine réalisable dans l'immédiat, car il faut du temps pour oublier le souvenir pénible de l'intervention soviétique en Hongrie et en Tchécoslovaquie.

Le défaut des «différentes vitesses», du «noyau dur» ainsi que, plus récemment du «*centre de pesanteur*» réside dans le fait que toutes ces idées vont de pair avec la conception de la périphérie, car il est évident qu'il ne peut y avoir de «*centre*» sans périphérie. Et c'est notamment cette idée de périphérie qui est particulièrement inacceptable et vexante pour les pays d'Europe centrale et orientale, car elle les relègue à un statut de second rang et déclenche dans ces pays une vague d'euro-scepticisme.

PERSPECTIVES DE COHABITATION DES DEUX EUROPE DANS LE CADRE DE L'UE

Des recherches sur la conduite des Etats d'Europe centrale et orientale montrent que, parallèlement à l'enthousiasme initial devant la perspective de l'association à l'Union européenne, apparaît progressivement un euro-scepticisme sérieux. Ce n'est pas un phénomène nouveau : dans les anciens Etats membres, il est lié surtout à l'opposition à l'idée de la fédération européenne et à un sentiment favorable au retour des formes traditionnelles de coopération intergouvernementale. C'est déjà une habitude d'admettre ou de croire que l'euro-scepticisme est plus fort dans les Etats européens économiquement plus avancés et représente, jusqu'à un certain degré, une réaction à leur rôle de donateurs dans le processus de l'unification.

(18) C'est Willy Brandt qui, au cours des années 1960, parle pour la première fois d'Europe à deux vitesses. L'idée de «noyau dur» est formulée dans le fameux document «Lamers-Scheuble» de la fraction parlementaire de l'Union chrétienne-démocrate et l'Union chrétienne-sociale, intitulé *Überlegungen zur europäischen Politik* et présenté au *Bundestag* le 7 septembre 1994 : le rapport appelle la France et l'Allemagne, avec les Etats du Benelux, à créer un véritable noyau fédéraliste au sein de l'UE. L'idée de «*centre de pesanteur*» appartient au ministre des Affaires étrangères allemand Joschka Fischer, qui l'a exprimée au cours d'une conférence à l'Université Humboldt en 2000.

L'euroscpticisme dans les pays d'Europe centrale et orientale est en grande partie provoqué par les schémas futurs (*очертания*) de l'unité européenne et, en particulier, par leur aspiration à participer à une espèce de structure partielle d'intégration plutôt qu'à une fédération européenne. Cette approche pragmatique est liée à la question sensible de la souveraineté et de l'indépendance nationale : il serait légitime de s'attendre à une conduite, au sein de l'UE, des pays d'Europe centrale et orientale, dirigée contre la tendance fédéraliste dans la quête de l'unité continentale. L'exploration de cette conduite réside dans le fait qu'il s'agit pour la plupart d'Etats unitaires, tout comme dans l'expérience négative que certains d'entre eux ont déjà vécue à la suite de leur participation à des structures fédérales. Prenant en considération l'inégalité des différents peuples dans les Etats fédéraux ayant existé dans la région, ces pays (19) ont de la peine à accepter les idées du fédéralisme. Du fait de leur souveraineté nouvellement acquise, on peut difficilement croire qu'ils vont apprécier et soutenir fermement les tendances fédéralistes concernant l'avenir de l'Europe. La plupart des représentants de l'élite politique d'Europe centrale et orientale acceptent l'UE comme une coalition d'Etats nationaux. A cet égard (20), le discours du Président de la Pologne Alexandre Kwaszniewski est plus que significatif : «*nonobstant le fait que les Etats nationaux ne datent pas d'hier [...], cela en soi ne signifie guère qu'il seront écartés par une autre forme de l'Etat – la forme supranationale, [...] une fédération des Etats nationaux pourrait voir le jour dans environ vingt ans*» (21). C'est un témoignage de plus qu'à l'idée d'une fédération européenne future, les Etats d'Europe centrale et orientale préfèrent la formation d'une union moins engagée.

(19) Par exemple, les peuples hongrois et roumain dans le cadre de l'Empire des Habsbourg, la population non serbe en Yougoslavie, les Slovaques en Tchécoslovaquie. Cf. l'étude sur ces questions du Villa Faber Group, composé de représentants des cercles académiques et d'experts professionnels des pays membres tout comme des pays candidats.

(20) Le Premier ministre hongrois Victor Orban, le Premier ministre roumain Adrian Nastase, ainsi que les ministres des Affaires étrangères de la Slovaquie et de la Lettonie, D. Rupel et I. Berzins, interviennent au profit d'une union des Etats nationaux.

(21) Discours d'Alexandre KWASZNIIEWSKI, délivré le 10 mai 2001 à la School of Economics de Stockholm, intitulé «*Enlarged EU: Moving Towards a Political Union*», disponible sur le site Internet www.europe.eu.int/futurum/documents/speech/sp100501_en.htm.