

## L'élargissement et l'unité de l'Europe

Bronislaw Geremek

L'élargissement, est-il dans la logique de l'intégration européenne ? La réponse affirmative n'est qu'un constat banal, la réponse négative semble surprenante. En pensant à la date du 1<sup>er</sup> mai 2004 quand dix pays – la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque, la Slovénie, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie, le Chypre et la Malte – vont devenir membres de l'Union Européenne en attendant que trois ans plus tard la Bulgarie et la Roumanie les rejoignent, on est frappé surtout par la dimension de cet élargissement. Dans l'énumération des noms de ces nouveaux pays membres il y a un ton exotique comme dans la liste des « comptoirs de l'Inde » ou bien un aura de l'Orient Express. On a oublié dans l'Europe Occidentale que Prague et Cracovie, Budapest et Tallin, Varsovie et Bucarest sont des vieilles capitales européennes.

Les élargissements précédents se faisaient lentement et avec précaution : deux décennies se sont passées depuis les Communautés du Charbon et d'Acier et la Communauté Economique Européenne avant que les premiers trois nouveaux pays – le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark – se sont joints en 1973 aux six pays fondateurs, sept ans plus tard - la Grèce, ensuite c'est le tour de l'Espagne et du Portugal en 1986, et enfin, neuf ans plus tard – l'entrée de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande fixe le nombre des pays membres de l'UE à quinze. L'UE au cours de trente ans est passée ainsi de 6 pays avec 185 millions d'habitants à une communauté de 15 pays avec une population de 375 millions. L'élargissement de 2004 va porter l'UE au nombre de 25 pays avec 450 millions d'habitants. Cette fois-ci la décision concerne ainsi dix pays, presque tous ayant derrière eux un demi-siècle d'appartenance à « l'autre Europe », de soumission contre la volonté de leurs peuples au diktat de Moscou et au régime communiste.

C'est une décision admirable par son courage et son imagination. L'ennui c'est qu'elle ne semble point prise avec conscience et de façon « délibérée ». Après « l'automne des peuples » de 1989 l'Occident n'est pas arrivé facilement à reprendre son souffle et en face des aspirations des pays de l'Est cherchait surtout à gagner du temps. La perspective d'entrée dans une Confédération Européenne lancée par François Mitterrand exprimait cette attitude et pouvait créer, en effet, une réponse immédiate au défi de la libération de l'Est européen, mais elle était rejetée aussi bien

par les élites politiques que par l'opinion publique d'Europe Centrale : ces pays attendaient se retrouver dans la famille commune de l'Europe et ils se voyaient proposer une place sur la liste d'attente. C'est la Commission Européenne de Jacques Delors qui a proposé le chemin juste – une aide à la transformation, un statut d'association, une perspective d'accession. Mais les événements se succédaient avec une rapidité sans commune mesure avec la capacité de réaction valable de la part de Bruxelles. La marche de la liberté dans l'Europe centrale définissait la perspective de l'élargissement. Dans le premier groupe il fallait joindre à la Pologne et la Hongrie aussi les Tchèques et les Slovaques, ensuite un pays de la succession yougoslave – la Slovénie, et puis ne reste qu'un pays balte – l'Estonie. Le passage de cinq pays candidats au nombre de dix ou douze pays se fait sous la pression de différents pays membres, par la force des choses et non pas comme effet d'une stratégie délibérée. Le climat de la fête de la liberté, de l'enthousiasme de retrouvailles en famille disparaissait et laissait la place à une atmosphère de morosité, de crainte et de désenchantements : l'Europe avait peur de son propre courage.

La lecture des déclarations et des commentaires politiques sur l'élargissement d'une part, et des sondages d'opinion publique dans les pays européens d'autre part, témoigne d'un certain désarroi en face de l'élargissement. La construction européenne est un formidable succès : la paix, la liberté et la démocratie étaient assurées sur un espace de plus en plus grand. Elle pouvait, grâce aux élargissements successifs, se donner une dimension méditerranéenne et une dimension nordique. L'accession des nouveaux pays était dans la ligne de pensée des pères-fondateurs et témoignait de la force d'attraction de l'intégration européenne et de son succès, tout en affirmant la prospérité commune fondée sur le marché commun et sur la communauté de droit. C'est l'élargissement de 2004 qui pose le problème fondamental des limites de l'intégration européenne.

Tout d'abord il met en doute la conviction que l'intégration européenne est fondée sur mouvement d'extension continue. Un des commissaires de l'UE en soutenant que l'élargissement est nécessaire à l'intégration, le comparait à la bicyclette dont on tombe inévitablement si l'on ne l'a fait pas avancer. La logique que « *non progredi est regredi* », « ne pas avancer c'est reculer » ne peut pas conduire à l'extension continue de l'UE. On ne peut pas réduire ce problème au débat « où se trouvent les frontières de l'Europe ? », parce qu'il concerne beaucoup moins la géographie que la géopolitique. La véritable question maintenant ce n'est pas comment procéder aux élargissements suivants mais comment leur faire face ou même comment les éviter. Cela concerne déjà la Turquie qui est en négociation avec l'UE depuis quelque quarante ans et qui attend maintenant le déclenchement des procédures

d'adhésion. En réfléchissant sur cette décision, l'Union Européenne prend inévitablement en considération la démographie de ce pays ou bien sa religion, mais aussi son voisinage direct avec les pays du Proche-Orient. De même, en prenant la décision sur un pays dans les Balkans, elle doit penser à tous ses pays voisins. Si elle s'élargit vers l'Est, elle ne peut pas éviter la question de la Russie – certaines voix en Italie et en France ont déjà réclamé son adhésion à l'Union – qui amènerait avec elle le voisinage avec l'Asie Centrale. De cette façon, toutes ces régions qui produisent plus d'histoire qu'elles n'en sont capables de consommer (en utilisant cette fameuse définition des Balkans) se trouvaient à l'intérieur de l'Union ou dans son voisinage immédiat. L'élargissement actuel pose ainsi les questions géopolitiques existentielles que l'Union Européenne n'était pas amenée à se poser auparavant.

J'arrive ainsi à ma première constatation : l'élargissement 2004 n'est pas comme les autres. L'absence du débat public européen sur l'après-guerre-froide est à l'origine de la tendance descendante du soutien des sociétés européennes à l'égard de cet élargissement. Néanmoins, il semble que l'opinion publique a mieux saisi son caractère capital et exceptionnel que les élites politiques. Ce n'est pas seulement par vieil égoïsme national ou crainte de la nécessité de partager la prospérité parmi un nombre plus grand de convives que les gouvernements européens s'inquiètent des conséquences des nouvelles adhésions. A ces deux facteurs, on pourrait attribuer la décision de l'Union de ne pas offrir aux nouveaux membres les mêmes réductions de leurs contributions au budget européen que l'on a accordées aux arrivants lors des quatre élargissements précédents, ou bien la lettre des six pays de l'UE exigeant que le fameux seuil de 1,27% du PNB alimentant le budget de l'Union (que déjà dans les années 90 on voulait faire monter à 1,31%) soit abaissé à 1%. Les inquiétudes de l'opinion publique européenne concernant les effets de l'élargissement semblent être liées surtout au sentiment d'incertitude sur l'avenir de la communauté.

En effet, ce n'est pas un élargissement comme les autres puisqu'il est le résultat de la chute du mur de Berlin, de la fin de la guerre froide et du dépassement de la division de l'Allemagne. La guerre froide ne s'est pas terminée par la victoire des uns et l'échec des autres, puisque ce n'était point une guerre, mais une confrontation qui pourrait encore continuer longtemps. Ce sont les peuples des pays entrant à présent dans l'Union Européenne qui, par leur résistance et leur courage – faut-il rappeler le rôle de « Solidarność » de Lech Wałęsa, du « Forum civique » de Vaclav Havel, de la « Table ronde » à Varsovie et à Budapest ? – ont mis fin à cet état de choses. Pour ces peuples, l'entrée dans l'Union signifie la vraie fin de la Deuxième guerre mondiale puisque l'ordre établi à Yalta disparaissait ainsi de façon définitive. Pour les peuples de l'Europe de l'Est ce mot « Yalta » avait une signification particulière parce qu'il

symbolisait un régime imposé contre leur volonté et la division de l'Europe faite au nom de l'ordre international. Les insurrections de Berlin, Poznan ou Budapest prouvaient que les peuples de l'Est n'acceptaient pas cette division. N'oublions pas que les peuples de « l'autre Europe » n'ont jamais participé à l'ordre de Yalta et y ont été soumis, avec l'accord plus ou moins conscient de l'Occident. Par contre, à la fin de 1989, un homme politique britannique pouvait déclarer que l'ordre de Yalta fut un système qui a assuré une vie plutôt heureuse pendant quarante ans. Quinze ans plus tard il serait difficile d'entendre une telle opinion, mais il importe de ne pas oublier que Yalta était non seulement une rupture dans la vie politique européenne, mais aussi un déchirement de la conscience européenne. L'élargissement de 2004 est donc un dépassement aussi bien de cette rupture que de ce déchirement : il met fin à la division de l'Europe inscrite dans l'histoire du siècle dernier.

Mais il faut aussi prendre en considération les divisions de l'Europe entre l'Ouest et l'Est enracinées dans la longue durée : le Grand Schisme introduisant un gouffre entre l'Église romaine et l'Église byzantine et la séparation des tendances séculaires et des structures de la vie économique entre l'Est et l'Ouest de l'Europe. Il est vrai, d'une part, que la séparation des traditions religieuses n'a pas empêché déjà la Grèce, depuis 1981, de devenir membre de l'Union, et que l'élargissement de 2004 ne concerne que les pays de l'Europe Centrale se réclamant d'un modèle économique intermédiaire entre l'Est et l'Ouest, de l'autre. Néanmoins il existe un poids de la très longue histoire dans les structures actuelles des nouveaux pays membres : certaines différences de leur situation et le retard de leur développement sont dus non seulement au demi-siècle du régime communiste, mais aussi au demi-millénaire d'évolution particulière quand leurs économies étaient complémentaires comme sources de vivres et de matières premières à l'égard de l'Europe urbanisée et capitaliste.

Certes, l'Europe est faite des différences et dispose d'une énorme capacité de les dépasser et de les absorber. Cela concerne les différences et les décalages entre le Sud et le Nord. Cela concerne, dans la géographie culturelle et religieuse, les coupures entre la Réforme, la Contre-Réforme et les Lumières. Cela concerne les structures du quotidien – différences entre la zone du vin et celle de la bière, entre la construction en pierre, en brique et en bois. Cela concerne les différences dans l'organisation sociale et politique – prépondérance de la bourgeoisie ou de la noblesse, des gouvernances autoritaires ou des systèmes représentatifs créant les sociétés civiles. Sur la toile de fond de toutes ces différences, la division entre l'Est et l'Ouest semble néanmoins être suffisamment distincte et prononcée pour voir dans l'horizon de 2004 la dimension de l'unification - ou bien de la réunification – européenne.

Sans entrer dans une analyse sémantique pédante, je voudrais dire seulement que les deux termes ont leur justification. L'unification - parce que le demi-siècle de l'intégration européenne qui a abouti à l'Union Européenne ne trouve point de précédent ou de parallèle dans l'histoire de l'Europe : pour la première fois l'Europe s'unit par une volonté de vivre ensemble et la conscience d'un passé commun. La réunification – parce que la mythologie et l'histoire européenne expriment depuis longtemps une communauté du destin et que l'Europe au cours des siècles est parvenue à quelques reprises à former l'unité culturelle ou bien l'espace de la domination politique unie.

Ma deuxième constatation est donc que c'est à l'horizon de l'élargissement 2004 que se dessine l'unification de l'Europe par la rencontre entre l'Ouest et l'Est. Elle ne se présente pas en termes d'une synthèse entre les deux mais plutôt du rattrapage : l'Est est resté bien loin derrière l'Ouest. L'acquis communautaire a été absorbé par les pays candidats grâce à leur énorme effort, les critères établis en 1993 à Copenhague en ce qui concerne les standards de la démocratie et le respect des droits de l'homme ont été remplis entièrement. Il est vrai que les conditions mises en avant en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration créent encore un défi important. Néanmoins, on peut dire que le processus d'adhésion a été de façon générale bien préparée. Il reste que le niveau de prospérité matérielle (mesurée en termes du Produit Intérieur Brut par tête d'habitant) du groupe de dix nouveaux membres ne représente que quelque 40% du niveau de prospérité moyenne de l'UE de 15 pays. Il faut considérer la nécessité de rattrapage de l'Ouest par l'Est de l'Europe comme un des plus formidables défis de l'histoire moderne de notre continent.

Dans le processus du rapprochement des standards du Produit Intérieur Brut par tête d'habitant, l'assistance occidentale jouera un rôle considérable, mais les pays nouveaux devront compter surtout sur eux-mêmes. Le rapport sur l'élargissement de l'UE que l'ancien premier ministre néerlandais Wim Kok a soumis en mars 2003 à la Commission Européenne présente une approche des coûts budgétaires de l'élargissement. Il avance que pendant les premières années après l'accession (jusqu'à la fin de 2006) les contributions nettes de l'UE pour les nouveaux membres peuvent en somme ne pas dépasser les dix milliards d'euro (le calcul le plus optimiste annonçait le chiffre de 25 milliards d'euro pour cette période). Pour se rendre compte du poids de ces dépenses il suffit de dire que les transferts financiers de l'Allemagne de l'Ouest vers les cinq nouveau « Länder » (avec 17 millions d'habitants) étaient vingt cinq fois supérieures à ceux prévus pour dix nouveaux membres avec 75 millions d'habitants (et dix fois plus grands si on accepte le calcul optimiste).

Je cite ces calculs sans vouloir entrer dans les détails de la comptabilité de l'élargissement, mais plutôt pour mettre l'accent sur les dilemmes actuels de l'intégration européenne. Jusqu'à présent toutes les politiques de l'Union Européenne étaient orientées à la disparition des différences de niveau de prospérité à l'intérieur de l'Union – ou au moins de différences à l'allure dramatique. On peut se demander si la modération des politiques de solidarité et d'assistance interne s'explique par les difficultés conjoncturelles de l'économie européenne, ou par une nouvelle stratégie qui accepterait les différences économiques, tout en cherchant à faire disparaître les différences politiques. Il ne faudrait pas s'étonner de cette question, puisque l'Europe se trouve à un important croisement de chemins de son histoire et qu'elle doit bien s'orienter pour dire où elle va : la politique au jour le jour ne correspond pas au défi du temps.

La sagesse des pères-fondateurs de l'Union Européenne ne laissait pas de doute que la finalité de l'intégration européenne est la paix dans la liberté et la stabilité. Or, la persistance des grandes différences au niveau économique et matériel des différents pays membres pourrait générer des déséquilibres et des conflits qui contrediraient cette finalité. L'élargissement de 2004 peut créer des chances réelles pour l'unification européenne, seulement si les nouveaux pays sont capables d'obtenir pour les dix années à venir le taux de croissance économique double de la moyenne de l'Union Européenne. La « stratégie de Lisbonne » devrait trouver un prolongement dans une « stratégie » - marquée peut-être par le nom d'une des capitales de l'Europe Centrale - qui pourrait assurer aux nouveaux pays une place dans « la plus compétitive et dynamique économie fondée sur le savoir dans le monde », en faisant de cet impératif de taux de croissance double de ces pays européens « en voie de développement » une des tâches majeures de l'Union Européenne toute entière.

La solidarité européenne va de pair avec l'intérêt européen. On peut considérer cette solidarité et cet intérêt comme des facteurs interdépendants de l'intégration européenne, mais surtout de la dimension politique de l'Union Européenne. Ma troisième constatation est, en effet, que l'élargissement de 2004 pose avec force le problème de l'unité politique de l'Europe. En ce moment, cela peut paraître une illusion, complètement contredite par la réalité de l'élargissement. L'unité politique de l'Europe ? Au cours de l'année 2003 deux événements ont fait apparaître un décalage profond dans le comportement politique de l'Ouest et de l'Est. Au début de l'année, la guerre d'Irak a montré une différence d'attitude à l'égard des Etats-Unis - les « nouveaux » s'y sont trouvés ensemble avec quelques « anciens ». A la fin de l'année, quelques mois après la signature solennelle sur l'Acropole des traités de l'élargissement, c'est à l'obstination de la Pologne (en oubliant un peu l'Espagne qui y

participait) que l'on attribue l'échec de la constitution européenne au sommet de Bruxelles. Deux cas prouvant plutôt une divergence que des ferments d'unité.

Dans les deux cas, pourtant il y avait aussi des malentendus. Au sujet de la guerre d'Irak, il n'y avait pas de ligne commune de l'Union Européenne – les « nouveaux pays » donc ne pouvaient pas la briser. Et surtout, il n'y avait pas de débat à ce sujet entre les Quinze et les Dix. Il reste que la plupart des dix pays sont attachés à l'idée que l'OTAN – l'alliance européenne avec la participation des deux pays de l'Amérique du Nord – leur garantisse au mieux la sécurité. La chute d'une dictature des plus sanglantes de notre temps devrait néanmoins – ensemble avec la critique de toutes les stratégies internationales unilatéralistes – permettre de retrouver une unité d'attitudes et de comportements des pays européens. La confrontation de ces divergences – et malentendus – a mis en évidence la nécessité d'une politique étrangère commune.

L'attitude à l'égard de la Constitution européenne peut être considérée comme l'indice des intentions futures et l'on a le droit de voir dans le blocage du traité constitutionnel par la Pologne (et l'Espagne) l'expression du peu d'attachement à l'idée européenne et à l'approfondissement de l'intégration. Mais, à ce propos, le sondage d'opinion publique réalisé par l'Eurobaromètre en octobre et en novembre 2003 donne une réponse univoque : à la question si l'Union Européenne doit se doter d'une constitution, 76% de Polonais répondent par un « oui », ce qui est un résultat impressionnant quand on le compare à la réponse française – 60% de oui, allemande - 62% ou danoise - 46%.

Or, au sommet de Bruxelles, la France et l'Allemagne d'un côté, et la Pologne et l'Espagne de l'autre, se sont heurtées au sujet de la double majorité (par Etat et par le poids démographique) dans le vote pondéré au Conseil Européen. L'intérêt de la Pologne et de l'Espagne dans le soutien à la solution prévue par le traité de Nice et celui de l'Allemagne pour la solution inscrite dans le projet constitutionnel étaient évidents, mais la confrontation et la réconciliation des intérêts nationaux différents fait partie de la pratique quotidienne dans l'Union Européenne. Il faut penser que cette fois-ci il s'agissait d'un problème dépassant les procédures techniques.

En fait, c'était la confrontation des deux méfiances. L'encre sur les documents de ratification du traité de Nice n'avait pas encore séché, mais la hâte avec laquelle on cherchait à annuler les dispositions de ce traité devait exprimer une inquiétude majeure d'autant plus que ce sont les principaux auteurs des solutions de Nice qui demandaient à les abandonner. A Nice, la prudence de l'Europe, et de la France en particulier,

concernant le poids de l'Allemagne dans la prise de décisions, était évidente. A Bruxelles (ou dans les décisions de la Convention) elle a disparu. Pourquoi ? Une hypothèse plausible est que ce changement loin d'être banal était dû à la méfiance à l'égard des nouveaux venants et de leur influence sur la prise de décision dans l'Union Européenne élargie. La justice était faite à la démographie des peuples dans la composition du Parlement Européen qui est élu au vote proportionnel. Même Joschka Fischer dans son discours de l'Université Humboldt attribuait au Conseil Européen le rôle du Sénat pour lequel dans les structures du type fédéral on ne prend pas en considération le nombre d'habitants. A Nice, on a trouvé un compromis en aplatissant le taux de la proportionnalité démographique ; à Bruxelles on voulait introduire une pleine proportionnalité. Le passage du vote unanime au vote majoritaire s'accompagnait ainsi d'un changement radical dans la technologie du processus décisionnel.

Dans l'attitude de la Pologne lors du sommet de Bruxelles, on peut voir l'expression d'une autre méfiance – à l'égard du jeu hégémonique à l'intérieur de l'Union. Il ne s'agit point, en l'occurrence, d'une sensibilité « souverainiste » particulière, mais d'une expérience récente. Au sujet des liaisons de transports entre Kaliningrad et la Russie, les grandes capitales se prononçaient sans demander l'avis du pays directement concerné – la Lituanie; le non respect du pacte de stabilité par deux grands pays – la France et l'Allemagne – était couvert de silence par leurs propres décisions ; les prises de positions au nom de l'Union par les « grands » étaient rendues publiques, sans même demander l'opinion des autres pays membres. Cette méfiance pouvait se référer à l'intérêt européen qui dans ce cas se trouvait diminué par rapport à l'intérêt national des grands : de toute façon, elle valait bien la méfiance des deux pays, qui à juste titre, sont considérés comme le moteur de l'intégration européenne – à l'égard des nouveaux pays.

Les méfiances et les malentendus ne peuvent être dissipés que par le débat public et le dialogue entre les gouvernements et les familles politiques. Ce débat et ce dialogue manquaient terriblement à l'Union Européenne à un croisement de chemins historique. Le « moment constitutionnel » en sortait diminué et bloqué.

Il fallait un miracle pour que le traité constitutionnel puisse être immédiatement et sans changement accepté au sommet de Bruxelles – et le miracle ne s'est pas produit. C'est vrai qu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle les premières constitutions démocratiques – l'américaine, la polonaise et la française – furent adaptées immédiatement sous l'effet de surprise (que certains traitaient de complot), mais l'essence de leur « moment constitutionnel » était l'effervescence révolutionnaire et la



mise en termes juridiques d'une vision de l'avenir. Rien de tel dans le cas de la constitution européenne – sauf le travail de la Convention présidée par M. Valéry Giscard d'Estaing, que je considère comme l'un des grands moments de l'intégration européenne : il n'y avait même pas de grand débat politique. La constitution est maintenant à notre portée – il faut y travailler. C'est l'élargissement qui a incité à y penser, c'est l'élargissement qui prouve sa nécessité. Il nous met en face de la vision d'une Europe unie, fondée sur la paix et la liberté, capable de jouer son rôle dans le monde et traduisant en termes constitutionnels la volonté de ses peuples et de ses citoyens de vivre ensemble.

Pourtant, après l'échec du traité constitutionnel au sommet de Bruxelles, des voix se sont fait entendre mettant en doute l'avenir d'une Union élargie, allant même jusqu'à déclarer la nécessité de recommencer toute oeuvre d'intégration, de refonder l'Union Européenne, ou bien de se résigner à une Europe à deux vitesses. De cette façon, toute l'oeuvre de l'élargissement changerait de signification : ce serait une manifestation de la désunification de l'Europe et du retour aux vieilles divisions et non pas de la réunification de l'Europe. Plus encore, l'oeuvre de l'intégration européenne perdrait son véritable sens.

Les citoyens des pays qui se joignent à l'Union après la fin de la guerre froide se prononcent pour une Union Européenne forte : les institutions et les politiques communautaires solides, parce qu'elles peuvent assurer la solidarité matérielle et politique dont ces pays éprouvés par l'histoire ont tant besoin. Tout en affirmant l'importance de l'OTAN pour la sécurité de l'Europe, ils se prononcent pour l'armée européenne (d'après l'Eurobaromètre 2003, cette opinion est soutenue par 78% de Polonais), pour une politique étrangère indépendante (la Pologne : 74%), pour une opinion commune (la Pologne : 84%). Si l'Union Européenne cherche à rendre possible l'unité de l'Europe et la réalisation d'un projet politique européen, c'est dans ces nouveaux arrivants qu'elle pourra trouver le soutien et le souffle nécessaire.

Il faut seulement savoir se parler et ne pas appeler à se taire. Ce débat nécessaire sur le passé et sur l'avenir de l'Europe pourrait attirer les jeunes et dynamiser les sociétés civiles. Il devrait trouver dans le Parlement Européen son agora privilégiée. Il rendrait la place nécessaire aux idées et aux projets d'avenir. Si à un moment crucial de son histoire, l'Europe n'est pas capable de retrouver son souffle, il y a aussi une autre possibilité : l'amorce de l'érosion de l'oeuvre accomplie pendant le dernier demi-siècle.