

# L'Union européenne présidée par ses nouveaux membres

par Jacques Rupnik

La présidence française de l'Union européenne est intervenue entre celle de la Slovénie, qui a assuré la présidence tournante au premier semestre de 2008, et celle de la République tchèque, qui prend sa succession le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les priorités affichées de ces deux « nouveaux membres » de l'Union fournissent un contraste intéressant avec celles de la France.

## LA PRÉSIDENTE SLOVÈNE ET L'UNION EUROPÉENNE DANS LES BALKANS

La priorité majeure de la présidence slovène fut la politique de l'Union européenne envers les Balkans occidentaux au moment de l'indépendance du Kosovo.

La déclaration de cette dernière, le 10 février 2008, fut l'aboutissement d'un processus qui remonte à l'intervention militaire du printemps 1999. L'Union avait soutenu le plan Ahtisaari qui l'amena explicitement à prendre le relais de l'UNMIK en tant qu'instance internationale supervisant le Kosovo indépendant. Le dispositif européen Eulex s'est mis en place avec la présence de deux mille policiers, juges et douaniers issus des pays membres, et aucune défaillance majeure n'est venue, pour le moment, entacher la transition. Mais la présidence slovène a dû s'efforcer de contenir les dissensions internes de l'Union. Car force est de constater que face à l'indépendance du Kosovo, cette dernière s'est divisée. Six Etats membres ont alors clairement affirmé qu'ils refuseraient de reconnaître le nouvel Etat. Chacun a ses raisons spécifiques, mais tous craignent de cautionner un précédent séparatiste pour des minorités nationales. La Grèce renoue avec le parti pris proserbes qui a dominé sa politique lors de la guerre de dissolution de l'ancienne Yougoslavie. Les Serbes orthodoxes sont perçus comme étant sous la pression démographique albanaise, que la Grèce découvre avec la présence sur son territoire d'une population immigrée. Chypre a été admise dans l'Union sans mettre un terme à sa division. L'Espagne craint manifestement de légitimer les revendications des séparatistes basques. La Bulgarie est concernée par la minorité turque (10 % de la population), la Roumanie et la Slovaquie par d'importantes minorités hongroises (elles ont d'ailleurs demandé, dans une déclaration commune adressée début avril au sommet de l'OTAN à Bucarest, l'application de tous les droits garantis par le plan Ahtisaari à la minorité serbe au Kosovo aux minorités hongroises des pays voisins). Notons que cette divergence, préjudiciable à l'unité politique de l'UE, ne la ramène pourtant pas quinze ans en arrière. Il s'agit d'une « abstention constructive » et non d'une obstruction visant à paralyser la mise en place de la mission européenne au Kosovo.

Une autre raison préside au refus de certains Etats membres de suivre la politique préconisée par le Conseil européen, qui a souligné sa « conviction que le règlement en suspens du statut du Kosovo constitue un cas *sui generis* qui ne crée pas de précédent ». En effet, pour nombre de pays européens, spécialement après la guerre en Irak, il s'agit sur des questions qui touchent aux frontières d'éviter d'agir unilatéralement en dehors de l'ONU et du droit international. L'argument se résume ainsi : la résolution 1244 de juin 1999 prévoit un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo qui doit dépasser le stade transitoire sous l'autorité de l'administrateur civil de l'ONU et prévoit le transfert des institutions provisoires à celles prévues par le règlement politique<sup>1</sup>. Un rapport commandé par le Secrétaire général de l'ONU en 2005 a jugé la situation « intenable » et préconisé un tel transfert du pouvoir. Et puisqu'un accord entre les deux parties directement concernées n'a pu

---

<sup>1</sup> D. Vernet, « Les Occidentaux cherchent une astuce juridique pour légitimer l'indépendance du Kosovo », *Le Monde*, 26 septembre 2007.

être trouvé, c'est le plan Ahtisaari de « l'indépendance supervisée » qui s'est imposé non comme la solution la meilleure, mais la moins mauvaise par rapport aux alternatives offertes : perpétuer une fiction juridique d'un Kosovo dans la Serbie ou perpétuer *ad vitam æternam* un protectorat international qui s'apparenterait à du néocolonialisme.

Dans le même temps la présidence slovène de l'Union européenne s'est efforcée de montrer que la reconnaissance d'un Kosovo indépendant ne procédait pas d'une politique « antiserbe » héritée de l'époque Milosevic : un accord de stabilisation et d'association (ASA) a été signé entre l'UE et Belgrade le 28 avril (malgré les objections de la Hollande concernant la non coopération serbe avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) et un assouplissement de la politique des visas annoncé pour donner des arguments tangibles aux forces proeuropéennes dans la politique serbe à la veille des élections législatives du 11 mai 2008. La victoire du parti démocratique (DS) a été présentée par le président Tadic et par la présidence slovène et le commissaire européen à l'élargissement comme la confirmation de l'efficacité de cette politique. Ce qui reste à démontrer, car la coalition au pouvoir à Belgrade pourrait améliorer les relations avec l'Union (avec tous les avantages matériels que cela comporte pour la Serbie) sans que cela modifie sur le fond la politique de la Serbie envers un Kosovo indépendant.

## CONTEXTES ET CONTRASTES FRANCO-TCHÈQUES

Les présidences juxtaposées de l'Union européenne de la France et de la République tchèque sont un bon révélateur de leurs approches et visions respectives du projet européen. C'est l'occasion, à travers la formulation par chacune des priorités de sa présidence, de témoigner de l'articulation faite entre les intérêts nationaux et ceux de l'Union, entre la couleur politique des gouvernements en place et la référence aux valeurs européennes partagées sensées fournir le socle commun. Les présidences sont courtes, alors que les priorités de l'Union qu'il s'agit de formuler sont à long terme. D'où la nécessité d'une coordination entre les présidences successives, le « trio » France-République tchèque-Suède, en l'occurrence<sup>2</sup>. Et l'importance de distinguer ce qui relève pour chacune des présidences de l'UE des priorités de fond, des questions de coordination ou de *timing* politique<sup>3</sup>.

### Un retour de la France en Europe centrale ?

Le stéréotype assez répandu dans les élites et les médias tchèques après l'échec du projet avorté de Confédération européenne de François Mitterrand et la brouille de Jacques Chirac avec la « nouvelle Europe » à propos de la guerre en Irak, était celui d'une France étatiste et antilibérale, réticente à l'élargissement de l'UE comme au *leadership* américain sur la scène internationale.

Tout stéréotype comporte une part de vérité, et le président Sarkozy s'est employé, depuis son élection, à s'en défaire, en engageant un rapprochement de politique étrangère avec les Etats-Unis et l'OTAN et en amorçant enfin une ouverture vers l'Europe centrale. Dès son discours de Budapest de juillet 2007, il a cherché à marquer la « rupture » avec son prédécesseur en insistant sur le fait qu'il

---

<sup>2</sup> Le document commun d'une soixantaine de pages produit par le « trio » en mai 2008 ressemble à un catalogue de problèmes à traiter (de la croissance économique et du « développement durable » à la santé et au droit d'asile en passant par la recherche ou la sécurité). Trop de priorités révèlent l'absence de véritables priorités.

<sup>3</sup> Deux mois après le début de la présidence tchèque le Parlement européen cessera ses activités pour entrer en campagne et la Commission européenne sera préoccupée par son renouvellement. L'adoption de nouveaux textes sera donc difficile au premier semestre 2009.

était venu écouter les avis des nouveaux membres, tandis que les médias locaux évoquaient les origines hongroises de son père. A Varsovie, en mai 2008, il annonçait l'abandon par la France des mesures restrictives sur la libre circulation de la main-d'œuvre originaire des pays nouveaux membres. Adieu syndrome du « plombier polonais » évoqué pendant la campagne française du référendum sur la Constitution européenne. Troisième volet dans la démarche du président Sarkozy : proposer des « partenariats stratégiques » aux pays d'Europe centrale. Même s'il est difficile de saisir le contenu du mot « stratégique », il s'agit incontestablement d'un geste politique visant à une relance des relations bilatérales. Enfin sa visite à Prague le 16 juin 2008 – la première depuis celle de Jacques Chirac en avril 1997 – complétait le tableau par une rencontre avec les Premiers ministres des pays du groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie) pour évoquer les priorités de la présidence française avec eux. Il est trop tôt pour juger de l'impact de cette nouvelle *Ostpolitik*, mais la volonté est clairement affichée de modifier l'image de la France en Europe centrale au moment où il fallait coordonner le passage du relais de la présidence avec la Slovénie d'abord et la République tchèque ensuite.

Les présidences française et tchèque sont, bien entendu, affectées par le rejet irlandais du traité de Lisbonne sur la réforme institutionnelle, même si leurs réactions témoignent de lectures différentes. A Paris comme à Prague on a déclaré de suite que le « non » irlandais n'était pas une tragédie, mais pour des raisons opposées. Le président français pensait qu'une fois le processus de ratification parachevé dans vingt-six pays membres, l'isolement de l'Irlande l'amènerait à trouver une solution pour ne pas bloquer l'adoption d'un traité amendé. Le président tchèque, de son lit d'hôpital, exprima son immense satisfaction au lendemain du rejet irlandais d'un traité dont, selon lui, l'UE n'avait nul besoin. Lors d'une visite officielle en Irlande en novembre 2008, Vaclav Klaus apporta un soutien appuyé au leader de la campagne pour le « non » au référendum. C'est sur ce point que l'on peut mesurer la différence franco-tchèque qui ne concerne pas, bien entendu, que les deux présidents<sup>4</sup>.

En République tchèque, point d'états d'âme sur un traité dont l'adoption suscite une réticence dans le parti de la droite conservatrice au pouvoir (ODS). Le Premier ministre Mirek Topolánek a signé en 2007 le Traité pour le soumettre ensuite à la Cour constitutionnelle afin de vérifier sa compatibilité avec la Constitution. Il a par ailleurs promis au congrès de l'ODS en novembre 2007 d'œuvrer pendant la présidence tchèque à un transfert de compétences vers les Etats-membres. Cette ambivalence reflète en grande partie la nécessité de composer avec des partenaires au sein de la coalition (chrétiens-démocrates et Verts) modérément proeuropéens. Elle se manifeste dans d'autres aspects de la politique tchèque en Europe : le projet de base radar américaine pour le bouclier antimissile a été négocié bilatéralement avec les Etats-Unis et ce n'est que lorsqu'il a rencontré des objections (dans l'opinion tchèque aux deux tiers hostile) que l'on a tenté de le présenter aux partenaires européens comme pouvant faire partie de la politique de défense de l'OTAN. Selon la même méthode, la République tchèque a négocié avec les Etats-Unis un accord sur les visas au printemps 2008 ; puis, dans un deuxième temps, elle a assuré ses partenaires qu'il comporterait des termes analogues à celui que l'UE négocie parallèlement avec Washington. Il ne s'agit pas ici de discuter du bien fondé de la position prise, mais du rapport avec les partenaires européens.

---

<sup>4</sup> L'eurosepticisme du président Vaclav Klaus ne date pas d'aujourd'hui. En disciple de Margaret Thatcher, le fondateur de l'ODS n'a pas hésité à comparer l'UE au Comecon soviétique et à dénoncer périodiquement les menaces qu'elle ferait peser sur la souveraineté et l'identité tchèques. Après avoir eu une discussion à Davos avec lui il y a quinze ans, le Commissaire européen Hans van den Broeck avait rappelé au Premier ministre de l'époque que c'était bien la République tchèque qui souhaitait adhérer à l'UE et non l'inverse. Vaclav Klaus n'a pas appelé à voter « oui » au référendum sur l'entrée de son pays dans l'Union et s'est retiré sur le mont Blaník, symbole de résistance, le jour du vote le 14 juin 2003. Il précisa son sentiment au lendemain du référendum, lors de sa première visite en tant que chef d'Etat en France, dans un entretien intitulé : « Notre adhésion à l'UE ? Pas de quoi danser dans les rues », le 15 juillet 2003 dans *Le Figaro*. D'où une difficulté que l'opinion tchèque ne mesure pas vraiment : la République tchèque préside l'UE avec un chef d'Etat qui réproouve ouvertement l'idée même d'intégration européenne.

## Deux visions de l'Europe dans la mondialisation

On pourrait penser qu'une politique française plus libérale, plus atlantiste et plus soucieuse du dialogue avec les nouveaux membres aurait pour corollaire une convergence des priorités des présidences française et tchèque de l'Union. Pourtant les différences d'approche apparaissent clairement dès l'énoncé du slogan adopté pour les présider. La France veut promouvoir une « Europe qui protège » et qui réponde aux inquiétudes des citoyens face aux effets de la mondialisation (des délocalisations aux problèmes de l'immigration). Elle récuse l'accusation de « protectionnisme » et parle d'une défense des intérêts et des préférences européennes dans la mondialisation. Selon Gilles Briatta, conseiller du Premier ministre sur les questions européennes, « le fait que la protection devienne un thème d'importance croissante est une évidence. Il est nécessaire d'appliquer la réciprocité avec les partenaires extérieurs de l'UE. [...] Il ne s'agit pas de protectionnisme, mais de cesser d'être naïfs. L'idée de la réciprocité n'est pas choquante, elle permet de mieux réaliser l'ouverture [des marchés] »<sup>5</sup>.

La République tchèque, pour sa part, annonce une « Europe sans barrières » ce qui, selon Alexandr Vondra, le vice-Premier ministre chargé des questions européennes, comporte une dimension interne à l'UE (approfondir les quatre libertés de circulation des capitaux, des marchandises, des services et des personnes) et une dimension externe (ouverture sur la mondialisation et la possibilité de nouveaux élargissements)<sup>6</sup>. Le contraste est saisissant et mérite débat.

Sur le premier aspect, le marché intérieur, il s'agit pour le gouvernement de Prague d'afficher son libéralisme économique. Mais l'Europe se construit depuis plus d'un demi-siècle comme un « marché commun », devenu il y a vingt ans un « marché unique ». Le maître mot de la Commission depuis des années est la concurrence « libre et non faussée ». Pour un nouveau membre de l'Union, assumer sa première présidence sous la bannière « encore plus de marché et de dérégulation » peut donner l'impression d'enfoncer une porte ouverte.

Il y a deux domaines où cette préoccupation peut se justifier : la libre circulation de la main-d'œuvre et la libéralisation du marché des services. Encore faut-il préciser que la plupart des pays ont abrogé ou assoupli ces restrictions sur l'ouverture de leur marché du travail et que même les pays qui les maintiennent ne sont en réalité nullement fermés. La Suède n'applique pas de restrictions, mais n'a que 10 000 travailleurs originaires des nouveaux pays membres. L'Allemagne applique les restrictions et en a plus de 600 000 sans compter les *pendlers* qui font l'aller et retour dans les régions frontalières. Si l'on tient compte du trois quart de million de Polonais en Grande-Bretagne et en Irlande (dont certains commencent à rentrer au pays) ou du demi-million de Roumains installés en Italie, on peut considérer cette « priorité » de la présidence tchèque comme en voie d'être dépassée.

On peut qualifier le président et le chef du gouvernement tchèque de « souverainistes politiques » dans leur approche de la répartition de compétences entre l'UE et les Etats membres. Il s'agit, selon Alexandr Vondra, « d'éliminer les compétences partagées »<sup>7</sup> (marché intérieur, agriculture, transports). Il n'est pas question, bien entendu, de les transférer à l'Union européenne. Mais les transférer aux Etats signifie, en fait, démanteler l'Union. Une partie de l'opinion française qui a fait pencher la balance en faveur du « non » au référendum de 2005 est adepte d'un « souverainisme social ». Dans ces conditions, relancer comme priorité la libéralisation des services signifie se préparer à un débat difficile sur la notion de service public.

---

<sup>5</sup> G. Briatta, « France to push "protective Europe" agenda at EU helm », *EurActiv*, 6 novembre 2007.

<sup>6</sup> A. Vondra, « Nous cherchons à promouvoir une Europe sans barrières », *Le Cœur de l'Europe*, Prague, printemps 2008, pp. 4-7 ; « Il faut faire attention aux priorités d'une partie de l'UE par rapport à l'autre », *EurActiv*, 14 février 2008.

<sup>7</sup> Cf. l'interview d'A.Vondra dans *MFDnes*, 3 février 2008.

Au-delà de ce qui reste des barrières internes, se pose la question des barrières externes de l'Union. Une Europe « plus libérale », plus en phase avec les objectifs de l'agenda de Lisbonne, serait plus compétitive dans la mondialisation économique. C'est l'argument de la présidence tchèque qui, là encore, reste fidèle aux préceptes qui ont inspiré depuis vingt ans la mondialisation et les politiques économiques des pays d'Europe du Centre-Est. Mais il se trouve que l'économie internationale est en train de changer en profondeur sous l'effet de la crise bancaire déclenchée aux Etats-Unis par les prêts hypothécaires provoquant une crise sans précédent du système financier mondial. Depuis le *krach* de Wall Street du 15 septembre 2008, les gouvernements américain et européens tentent, par une injection massive de fonds de l'Etat et de promesses de régulation rigoureuse, de renflouer le système bancaire en crise. Ces mesures n'ont strictement rien à voir avec la « loi du marché » ni le libéralisme économique. Or Mirek Topolánek déclarait le 19 septembre dans *Pravo* que la priorité de la présidence tchèque de l'Union européenne serait la dérégulation dont la République tchèque est le champion. Face à la crise économique et financière la plus grave depuis 1929, la plupart des Européens craignent le laxisme d'une mondialisation sans régulation. Ils attendent précisément de l'Union qu'elle joue son rôle de puissance régulatrice pour protéger l'économie et le système bancaire européens des retombées dévastatrices de la crise. Préconiser dans ces conditions une « Europe sans barrières » et vanter les mérites de la dérégulation paraît incompréhensible ou, pour le moins, dépassé par les événements.

Penser, après vingt années de mondialisation économique sans précédent, que ce dont l'Europe et l'économie internationale ont besoin c'est d'encore plus d'ouverture des marchés, d'une concurrence encore plus rude et d'encore moins de normes et de standards qui sont autant de « barrières » au libre-échange planétaire, relève plus du dogme idéologique ou de la nostalgie pour une décennie révolue que d'une perspective capable de rassembler les Européens. Cette idée est pourtant présente dans le discours du gouvernement tchèque, dans celui du Polonais Donald Tusk ou dans les pays baltes. Elle a pour origine le rejet compréhensible du dirigisme associé au passé communiste, la prospérité récente et le fait que la République tchèque comme la Pologne semblent moins touchés que la Hongrie ou l'Ukraine par la crise financière.

« Une Europe sans barrières » ? Un slogan des années 1990, celles de la « mondialisation heureuse », répété aujourd'hui avec force, mais largement décalé par rapport aux réalités nouvelles de l'économie internationale et aux préoccupations des citoyens européens.

## **Les frontières de l'Union**

Il est un deuxième sens du mot « barrières » au sujet duquel les approches française et tchèque diffèrent : celui de « frontières de l'Union », avec son double aspect de régulateur des migrations et de capacité d'élargissements futurs de l'Union européenne. Le premier aspect est une préoccupation majeure côté français et très mineure côté tchèque. Puisque l'idée d'une « forteresse Europe » est rejetée par la présidence tchèque, elle pourrait utilement faire évoluer la politique des visas très restrictive appliquée souvent à des pays voisins de l'UE marginalisés politiquement (Belarus ou Serbie) ou maintenus à distance par une politique de voisinage jugée trop timorée (Ukraine ou Moldavie). Puisque les pays d'Europe centrale font partie depuis 2008 du système de Schengen, il leur est plus facile de promouvoir une politique d'ouverture vers les élites et la jeunesse des Balkans et, plus généralement, des pays du « voisinage ». Le projet de « l'Union pour la Méditerranée » fut l'une des priorités de la présidence française. La « politique européenne de voisinage » à l'Est sera l'une des priorités de la présidence tchèque.