

Cours 6, 7 et 8, les enjeux européens depuis 1989

I. L'élargissement de l'Union européenne à l'Est

1. La stratégie de l'élargissement de l'Union européenne

- Dès sa création en 1957, la Communauté européenne a pour vocation de s'élargir à l'ensemble des pays européens. Après la chute du mur de Berlin (1989) et la fin des démocraties populaires, la France et l'Allemagne réunifiée décident de relancer la construction européenne avec les pays de l'ex-bloc soviétique. À partir des années 1990, les relations économiques entre l'Union européenne et les **PECO** (pays d'Europe centrale et orientale) s'intensifient rapidement. Au sein de l'Europe, l'Allemagne représente le principal partenaire commercial des PECO.
- De 1987 à 1996, treize pays déposent une demande d'entrée dans l'Union européenne: dix pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que Chypre, Malte, et la Turquie. Ces pays sont attirés par les perspectives économiques, humaines et de développement que représenteraient leur adhésion à l'Union européenne. Jusqu'en 1992, les différents élargissements de l'Union européenne concernent des États démocratiques, respectant les droits de l'homme et possédant une économie de marché. Or, l'héritage des anciens pays communistes est lourd et leur situation économique et politique ne correspond pas aux critères exigés par l'Union européenne. Ces pays doivent donc mettre en œuvre des réformes importantes pour pouvoir adhérer à l'UE.
- Trois instruments de pré-adhésion sont alors créés pour assister financièrement les pays candidats des PECO et les préparer à leur entrée dans l'Union. Dès 1989, le programme **Phare** est mis en place pour aider les PECO dans leur transition vers un régime démocratique et une économie de marché. En 2000, le **ISPA** apporte une aide à la politique structurelle (transport, traitement des déchets...) et le **SAPARD** à l'agriculture et au développement rural. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'UE initie également le programme **Tempus**, afin de créer des réseaux de coopération entre des établissements d'enseignement supérieurs des PECO et des **NEI** (Nouveaux États Indépendants). En parallèle, pour encourager la démocratisation et la transition vers l'économie de marché, le programme **TACIS**, destiné aux **NEI** et à la Mongolie, est lancé.

2. Une Europe à 25 puis à 27

- C'est lors du **Sommet de Copenhague** (juin 1993), que les chefs d'États et de gouvernements des Quinze prennent la décision de l'élargissement, le cinquième dans l'histoire de la construction européenne. Les pays candidats à l'adhésion doivent remplir un certain nombre de critères, les «**critères de Copenhague**». Cet élargissement est nouveau par son ampleur mais surtout parce qu'il concerne des pays en transition post-communiste (à l'exception de Chypre et Malte). En décembre 1997, le **Conseil européen de Luxembourg** marque le début des négociations avec 6 pays baptisés «le groupe Luxembourg» (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) et met en place l'«**Agenda 2000**». Et en février 2000, le **Conseil européen d'Helsinki** entame des négociations avec les 6 autres pays (Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Malte), désormais dénommés le «groupe d'Helsinki». Enfin, à cette date, la Turquie est officiellement reconnue comme candidate.
- En décembre 2002, le deuxième sommet de Copenhague conclut les négociations d'adhésion avec les dix nouveaux pays: Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République slovaque et Slovaquie. Ces derniers acceptent

leur entrée dans l'Union européenne dès le 1er mai 2004. Dans le même temps, la Commission prend acte du souhait de la Bulgarie et de la Roumanie d'adhérer en 2007.

- Le 16 avril 2003, le traité d'élargissement est signé à Athènes par les États membres de l'Union européenne et les dix pays candidats désignés sous le nom de «pays adhérents». C'est un événement historique qui met fin à la division de l'Europe et à l'héritage de la Seconde Guerre Mondiale. La Bulgarie et la Roumanie espèrent pouvoir faire de même en 2007.

3. Espoirs et craintes liés à l'élargissement

- L'élargissement à 25 puis à 27 représente 105 millions d'habitants, de consommateurs et d'investisseurs supplémentaires. La nouvelle union englobera plus de 450 millions de citoyens en 2004, puis près de 480 millions en 2007 soit le troisième ensemble de population de la planète (7,5% de la population mondiale) et le quart de la richesse mondiale. La zone de stabilité et de paix est étendue à tout le continent européen. Les conditions démocratiques stables et durables préviennent des conflits tels que celui de l'ex-Yougoslavie. D'autre part, pour la première fois, l'UE a une frontière avec la Russie, et ce qui représente un intérêt stratégique, politique et économique.
- La croissance économique et commerciale est stimulée par l'expansion d'un Marché unique intérieur. Cet élargissement est favorable aux entreprises des pays membres qui ne sont plus bridés par les barrières non tarifaires (**BNT**). C'est notamment le cas pour les entreprises allemandes qui manifestent un grand intérêt pour les pays de «**Mittleuropa**». Le rattrapage du niveau de vie des pays adhérents ouvre des débouchés pour les produits alimentaires transformés et manufacturés des Quinze. L'entrée dans l'UE permet en outre d'améliorer la situation des pays membres et l'on peut penser qu'elle sera profitable aux PECO. L'élargissement accroît également l'influence de l'UE dans le monde, notamment dans les négociations commerciales. Enfin l'objectif serait de faire de l'Union européenne la première puissance économique mondiale.
- Toutefois des voix s'élèvent contre l'élargissement des frontières, qui évoquent les risques de délocalisations d'entreprises dus au moindre coût de la main-d'œuvre, et expriment la crainte d'une immigration massive des habitants attirés par notre système social. D'autre part, une Europe à vingt ou trente peut-elle fonctionner comme une Europe à quinze? Est-il envisageable de mettre en place la monnaie unique dans ces pays avec les **critères de convergence** actuels? Enfin, l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale risque d'être coûteuse et certains pays de l'UE (l'Espagne, par exemple) commencent à manifester de leurs inquiétudes quant aux conséquences de l'élargissement sur la distribution des aides au développement, dont ils sont jusqu'alors les principaux bénéficiaires.

II. États-nations et Union européenne: les transferts de souveraineté

1. Les transferts progressifs de souveraineté

- Les **transferts de souveraineté** des États membres vers les **institutions européennes** s'accroissent à partir de 1992. Le traité de Maastricht institue l'**Union européenne** (UE) qui repose sur trois piliers: la Communauté européenne qui remplace la CEE, la Politique étrangère et de sécurité commune (**PESC**) et la coopération en matière de Justice et d'affaire intérieure (**JAI**). Ces deux derniers piliers sont de simples coopérations intergouvernementales, les États conservant leur pleine souveraineté dans ces domaines. Les transferts de compétences concernent le premier pilier: la Communauté crée une monnaie unique, l'euro, qui remplace les monnaies nationales en 1999, et fixe des règles économiques

et monétaires communes (une Banque centrale européenne est créée en 1998). Les transferts de capitaux sont à présent autorisés au sein de l'Union. L'ensemble de ces mesures constitue l'Union économique et monétaire (UEM). La Communauté européenne élargit également ses compétences à de nouveaux domaines (politique des transports, éducation, santé publique, protection des consommateurs, politique industrielle). En outre, le traité de Maastricht crée une **citoyenneté européenne**.

- Le transfert de souveraineté est encore renforcé en 1997, par le traité d'Amsterdam qui intègre la **convention de Schengen**. Celle-ci permet la libre circulation des citoyens de l'Union à l'intérieur de ses frontières. La Communauté partage dorénavant avec les États la compétence pour la délivrance des visas, l'accord du droit d'asile et le contrôle de l'immigration. Ce nouveau traité instaure également la «**coopération renforcée**», qui encourage la collaboration entre les pays de l'Union souhaitant coopérer dans des domaines qui ne seraient pas encore concernés par les traités existants.
- Enfin, le Traité de Nice (2001) prévoit de modifier les institutions européennes dans la perspective du futur élargissement de l'Union (à 25 en 2004, puis à 27 en 2007) : une «convention», composée de 105 membres et présidée par le Français Valéry Giscard d'Estaing, est chargée de rédiger une constitution qui remplacera les précédents traités. Le projet de constitution attribue une **personnalité juridique** à l'Union européenne (qui peut à présent signer des traités en son propre nom) et crée un poste de ministre des Affaires étrangères. Il simplifie également les institutions européennes et prévoit d'élargir encore les compétences de la Communauté.

2. Les conséquences des transferts de souveraineté

- Afin de délimiter les compétences entre la Communauté et les États membres, le traité de Maastricht introduit le **principe de subsidiarité**: la Communauté intervient dans les domaines où son action peut être plus efficace que l'action isolée d'un pays. Ainsi, dans l'éducation, la politique sociale et l'environnement, les compétences sont partagées et les États membres conservent une partie de leur souveraineté. En revanche, ce principe ne s'applique pas dans certains domaines où la Communauté est seule souveraine: politique commerciale commune, union douanière, pêche et politique monétaire.
- L'élargissement progressif des compétences de la Communauté restreint donc celles des États membres qui doivent respecter les règles fixées par les institutions européennes. C'est le cas notamment des «critères de convergence», instaurés dans le cadre de l'Union économique et monétaire, qui plafonnent le déficit public des États à 3% et le taux d'inflation à 1,5% par an. Ces règlements limitent le champ d'action des membres de l'UE en matière de politique économique. Ainsi, la France et l'Allemagne sont menacées de sanctions en 2003, leur déficit public dépassant les 3%. De même, les États ne peuvent plus financer librement les entreprises en difficulté (comme Alstom ou Bull), en vertu de la politique commerciale commune.
- Au total, la création de l'Union économique et monétaire a permis de maîtriser l'inflation, de faciliter les échanges transfrontaliers et de créer une monnaie internationale, l'euro, qui peut concurrencer le dollar. De même la Communauté finance de nombreux projets dans le domaine des transports (le TGV en Espagne, le métro à Athènes), de la recherche, de la santé publique (lutte contre le tabac), de la formation professionnelle (programme «Leonardo da Vinci») ou de l'environnement (subventions en faveur des parcs nationaux).

3. Quelle Europe?

- Certains pays excluent pour l'instant toute participation à l'Union européenne. Ainsi, la Suisse refuse l'interventionnisme communautaire qui remettrait en cause ses spécificités (comme le secret bancaire, par exemple). De plus, certains secteurs de l'économie suisse, très protégés, seraient menacés par les règles communautaires: c'est le cas de l'agriculture, qu'une adhésion à la PAC contraindrait à se plier à des règlements jugés inacceptables. Le refus de la Norvège d'adhérer à l'Europe s'explique par le poids politique des pêcheurs (qui

refusent les directives européennes en matière de pêche) et par l'autonomie que lui confère sa richesse pétrolière et gazière en matière d'énergie.

- D'autres pays font partie de l'Union mais refusent encore d'adhérer à l'UEM, c'est le cas du Danemark, de la Suède et du Royaume-Uni. Les Britanniques entretiennent des relations privilégiées avec les États-Unis, souvent au détriment de la solidarité européenne. D'autre part, ils souhaitent conserver leur souveraineté en matière de politique monétaire. Enfin les pays nordiques défendent leur modèle social qu'ils pensent menacé par une trop grande intégration au sein de l'Union.
- Au sein même des États membres de l'Union européenne, les opinions sont très divergentes au sujet des compétences confiées à la Communauté. Les **souverainistes** sont opposés à l'abandon de compétences des États au profit de la Communauté (c'est le cas par exemple des partisans de Philippe de Villiers en France). Pour d'autres, appelés «eurosceptiques», il faut reconsidérer la construction européenne car elle se fait dans le cadre d'un modèle économique qu'ils condamnent. En revanche, les **fédéralistes** (comme le député européen Daniel Cohn-Bendit) souhaitent une totale souveraineté politique de l'Europe. Avec l'élargissement à l'Est et la nouvelle Constitution européenne, les États membres doivent donc s'entendre sur la forme politique qu'ils jugent la plus souhaitable pour l'Union.

III. Les conflits dans les Balkans et la difficile mise en œuvre d'une politique extérieure européenne

1. Les conflits dans les Balkans

- À partir de 1989, l'éclatement du bloc communiste en Europe de l'Est entraîne celui de la **Yougoslavie** et l'affrontement des **nationalismes**. Une première guerre éclate en 1991 avec la proclamation d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. L'armée fédérale, à majorité serbe, intervient en Slovénie. Le conflit s'achève après quelques semaines, grâce à la médiation de la Communauté européenne (accords de Brioni). Mais le conflit se déplace en Croatie, où la minorité serbe réclame son indépendance. Au printemps 1992, le déploiement d'une force de l'ONU (la Forpronu) est accepté par les belligérants: un quart du territoire de la Croatie passe alors sous l'autorité des Serbes.
- En 1992, le conflit se déplace à nouveau, en Bosnie-Herzégovine. Le pays, divisé entre Bosniaques musulmans, Serbes orthodoxes et Croates catholiques, devient le théâtre d'une guerre meurtrière: les forces serbes combattent la coalition des Croates et des musulmans. La ville de **Sarajevo** est assiégée et bombardée pendant plus de trois ans. Parallèlement, la Serbie reconstitue une République fédérale de Yougoslavie (RFY) avec le Monténégro. Cette dernière est exclue de l'ONU, car elle est considérée comme responsable de la guerre en Bosnie-Herzégovine. Le Conseil de sécurité de l'ONU obtient l'année suivante la création de six «zones de sécurité» protégées par les troupes de l'ONU, et pouvant accueillir les civils musulmans, principales victimes de la **purification ethnique**. Les combats se poursuivent néanmoins entre Serbes et Croates, mais également parfois entre les Croates et leurs alliés musulmans.
- Face aux témoignages de plus en plus nombreux concernant les massacres dans les Balkans, les États-Unis décident d'intervenir: en 1994, le Président Bill Clinton décide d'une intervention militaire de l'OTAN, qui remplace l'ONU. Et en décembre 1995, l'**accord de Dayton** met fin au conflit. De même, c'est l'intervention de l'OTAN qui met fin, à partir de 1999, à la répression serbe contre les Albanais du **Kosovo**: les troupes de l'OTAN (la «Kfor») bombardent la Serbie, et en 2000, le Président serbe Slobodan Milosevic est renversé. La Serbie semble renouer avec la démocratie. Toutefois, la situation demeure tendue dans les Balkans.

2. L'Europe impuissante face à la guerre dans les Balkans

- L'Europe s'est montrée incapable d'empêcher la guerre de se propager dans l'ex-Yougoslavie. Ainsi, la reconnaissance des États nouvellement indépendants au début des années 1990 s'effectue sans négociation préalable: les Européens ne demandent aucune garantie concernant la sécurité des minorités nationales au sein des nouveaux États. Par la suite, l'Europe se contente le plus souvent de dénoncer, au nom du principe des droits de l'Homme, les atrocités commises par les belligérants, mais ne parvient pas à imposer de solution négociée aux conflits, ni à parler d'une seule voix. De même, l'intervention de l'ONU se limite à instaurer des zones de sécurité et à organiser une aide humanitaire pour les populations civiles. Et c'est l'intervention américaine et des troupes de l'OTAN qui s'avère déterminante dans le règlement des conflits.
- Toutefois, le bilan n'est pas totalement négatif pour l'Europe: sur le plan de l'aide humanitaire, les Européens ont contribué à l'essentiel des opérations de secours, de l'assistance médicale et de l'apport de denrées alimentaires, par l'intermédiaire de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO). En dépit de ces succès, l'Union européenne ne s'est pas dotée des moyens diplomatiques et militaires nécessaires à un règlement pacifique des conflits.
- L'impuissance de l'Europe à empêcher l'éclatement de guerres à ses frontières s'explique en grande partie par les divergences de points de vue des pays européens: désaccords entre les Allemands, pour qui la priorité est l'autodétermination des peuples, et les Français, soucieux du problème des minorités à l'intérieur des nouveaux États. Ainsi, au début des années 1990, l'Allemagne, la Belgique et le Danemark sont favorables à la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, alors que la France (plutôt favorable à la Serbie), le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie y sont opposés. Ces désaccords ont largement entamé l'efficacité de la diplomatie européenne au cours de cette période.

3. Vers une politique extérieure commune?

- En 1992, le Traité de Maastricht institue la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Elle inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris à terme l'élaboration d'une politique de défense. Le Conseil des ministres décidera des actions communes (en matière de sécurité et d'indépendance, de défense des droits de l'homme, de désarmement et du contrôle des armes en Europe ou de non-prolifération des armements nucléaires). La création d'un corps d'armée (l'**Eurocorps**, non soumis à la direction de l'OTAN) auxquels la Belgique, l'Espagne, la France, la République Fédérale d'Allemagne fournissent des troupes, marque un progrès dans la coopération militaire.
- Mais l'objectif affirmé d'une politique extérieure et de défense commune se heurte pendant les années 1990 à la réalité de la guerre dans les Balkans. Tirant les leçons de cet échec, les Européens tentent de relancer la politique extérieure commune: au sommet d'Helsinki (1999), les Quinze décident de confier à l'Union européenne des responsabilités en matière de défense. Et le Conseil européen de Laken (2001) renforce la PESC par la création d'une **Force européenne de réaction rapide**.
- En 2003, le principe de politique extérieure commune se heurte à nouveau aux divisions des Européens, concernant l'intervention militaire décidée par les États-Unis contre l'Irak. Le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne soutiennent et participent à l'intervention. La France et l'Espagne la condamnent. Et la division s'étend aux pays d'Europe de l'Est candidats à l'entrée dans l'Union européenne. Bien que le projet de Constitution européenne prévoit la création d'un ministère des Affaires étrangères européen, on peut s'interroger sur les capacités de l'Europe à 27 à mettre en œuvre une politique étrangère commune.