



SciencesPo.

CERI
CNRS

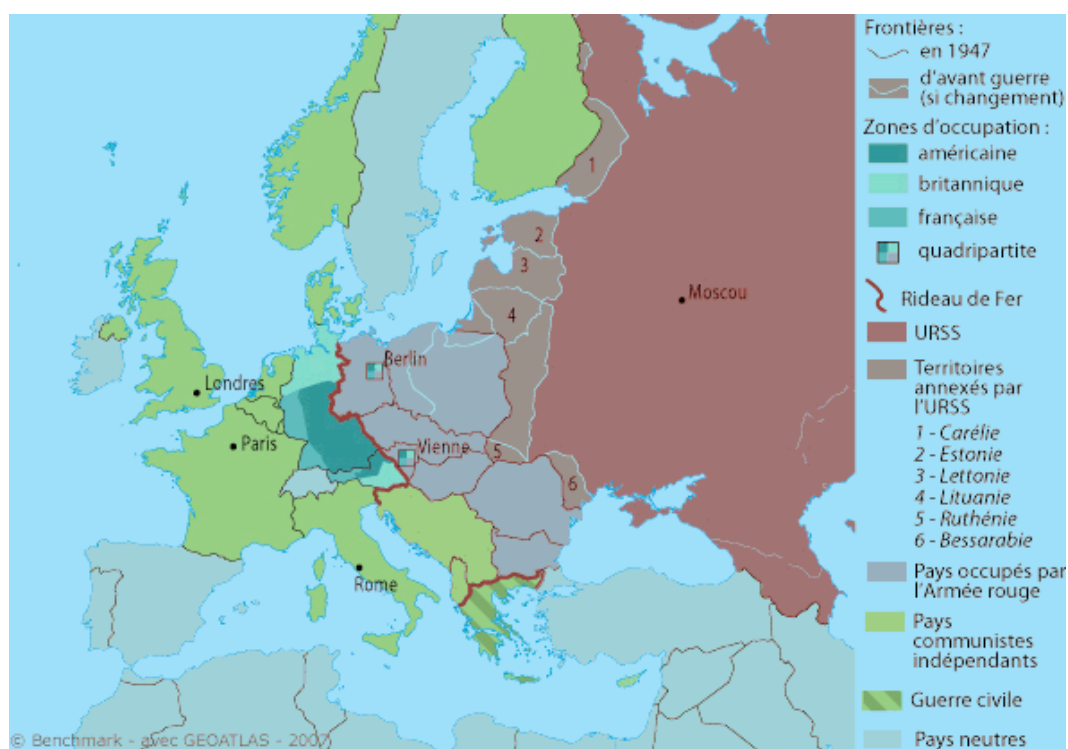
EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE, 1989 - 2009.

VINGT ANS DE TRANSFORMATION

François Bafoil

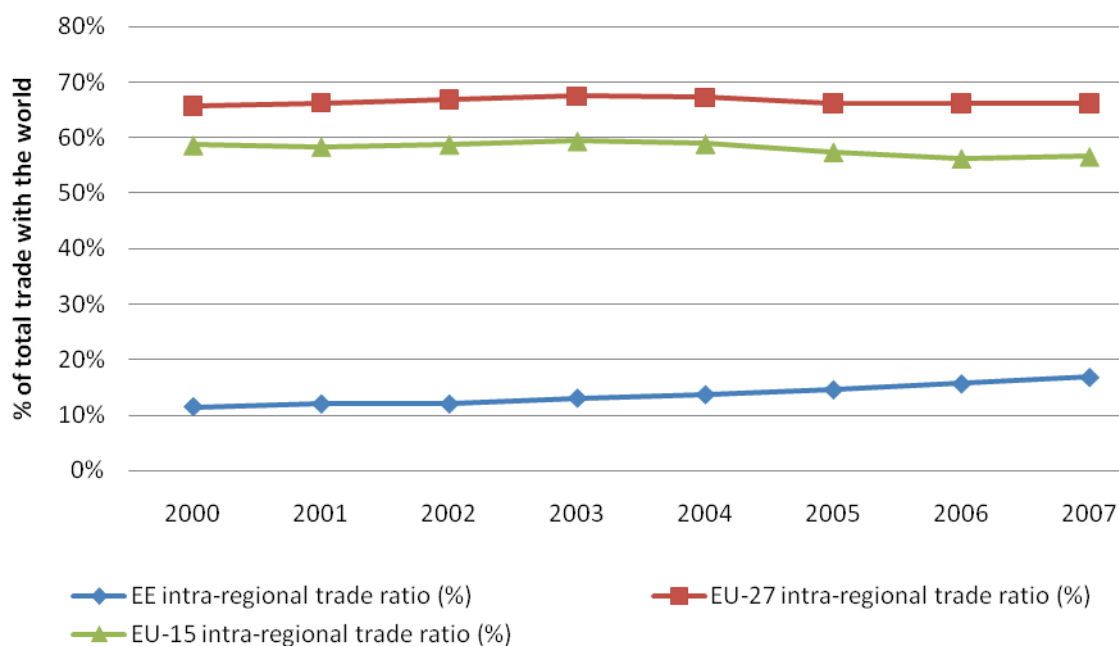
La politique d'élargissement de l'UE : un succès ou un échec ?

Depuis 2004, l'Union européenne (UE) s'est profondément transformée sous l'effet de l'intégration de huit anciens pays relevant de l'orbite soviétique. Il s'agit des trois pays baltes : Estonie, Lettonie, Lituanie ; des quatre pays du centre européen : Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie ; enfin, de la Slovénie, ancienne république de la fédération de Yougoslavie. S'y sont ajoutés en 2007, les pays Balkans, Bulgarie et Roumanie.



Soulignons d'abord le formidable apport positif de cet élargissement puisqu'il s'est agi d'un gain de plus de 100 millions de citoyens, soit près d'un quart de la population européenne (L'UE est passée à 483 millions d'habitants) et de l'accroissement de près d'un tiers également de son territoire. Positif tout autant est le renforcement de l'intégration régionale par le commerce intra communautaire qui certes avait été réalisé durant la décennie 1990 mas que l'élargissement a largement confirmé : plus de 70% des échanges s'opèrent au sein de l'UE et ce chiffre est de près de 80% pour les dix nouveaux venus. Il témoigne de la mutation impressionnante des orientations économiques de pays intégrés au sein du marché de type soviétique (le COMECON) il y a vingt ans à peine.

Intra-regional Trade Development: CEE, EU-15 & EU-27

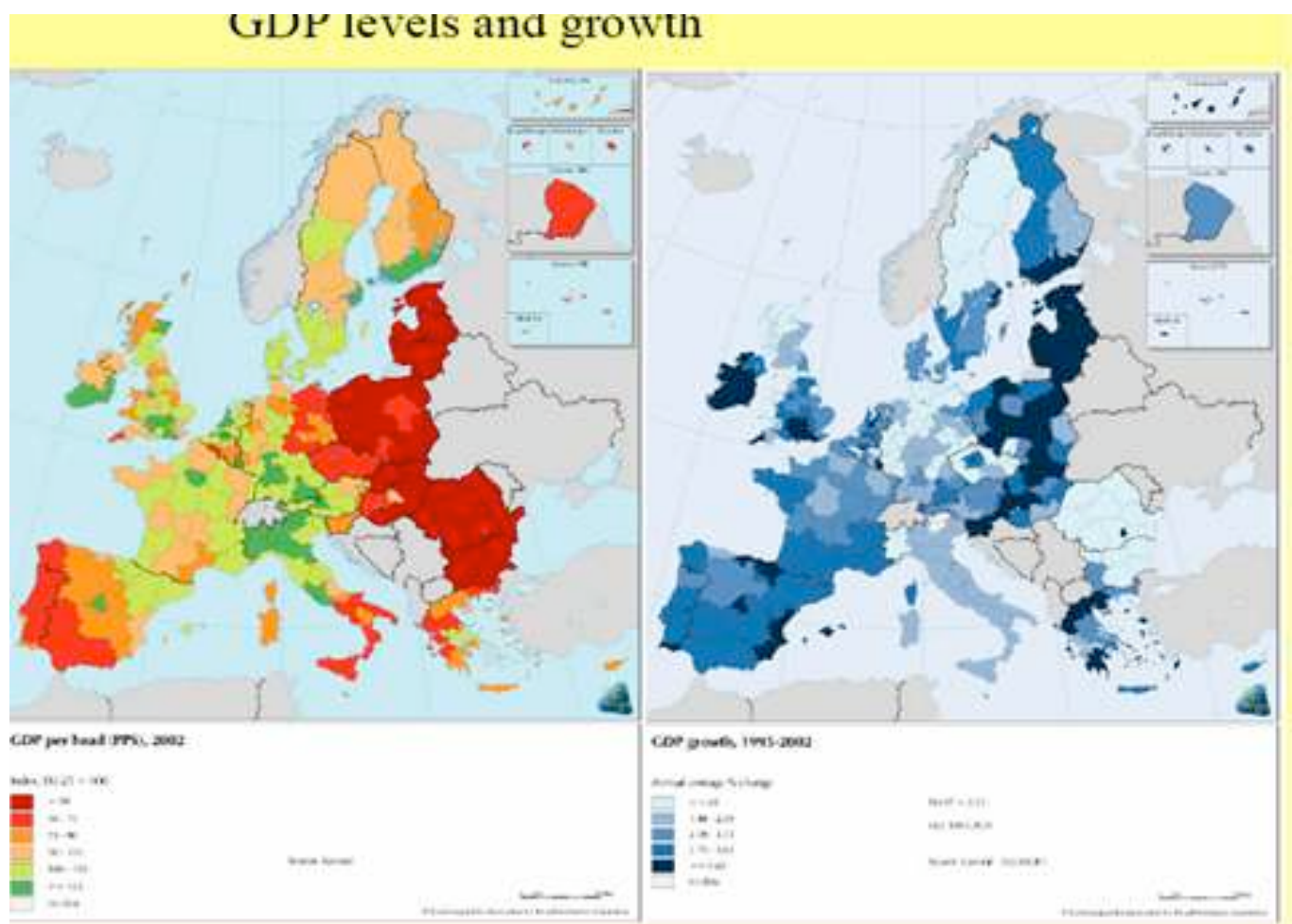


Source Ruiwen Lin, 2009, "Transport Infrastructure and Development in the Greater Mekong Subregion and Eastern Europe – A Comparative Perspective" by Nanthawan Assawamanakul, François Bafoil, William Fenn, Analucia LeCompte, Ruiwen Lin, and Chung-A Park capstone MPA

Positive, enfin, la formidable impulsion qu'ils ont donnée à la croissance communautaire, affichant tous, entre 2004 et 2008, des taux de croissance depuis longtemps oubliés à l'Ouest : plus de 10% pour les pays baltes et pour les autres, une moyenne de 5% l'an (la Pologne affichant même 6% en 2008). Avant la crise de l'automne 2008, les experts s'entendaient pour la période de programmation 2007 – 2013, sur un gain de 5% à 15% en termes de croissance et sur la création de 2 millions nouveaux emplois. Dans ces conditions, le « rattrapage » (le fameux « catch up » pour les pays et régions dits périphériques) serait une question de moins de dix ans pour certains pays (ceux du centre notamment), beaucoup plus assurément pour les pays Balkans. Mais depuis ces estimations, la crise mondiale a sévèrement réduit les espérances d'un rattrapage rapide, en affectant très durement les pays Baltes, la Hongrie, les pays Balkans qui ont recouru massivement à l'aide du FMI et de l'UE. Désormais les prévisions font état de taux de croissance négatifs pour les prochaines années, et tous les pays ont renoué avec des taux de chômage impressionnants,

franchissant les 10% dès 2009. La Pologne fait exception à ce tableau en n'ayant connu aucune récession. Elle est même le seul pays dans l'UE à avoir dégagé une croissance positive en 2009.

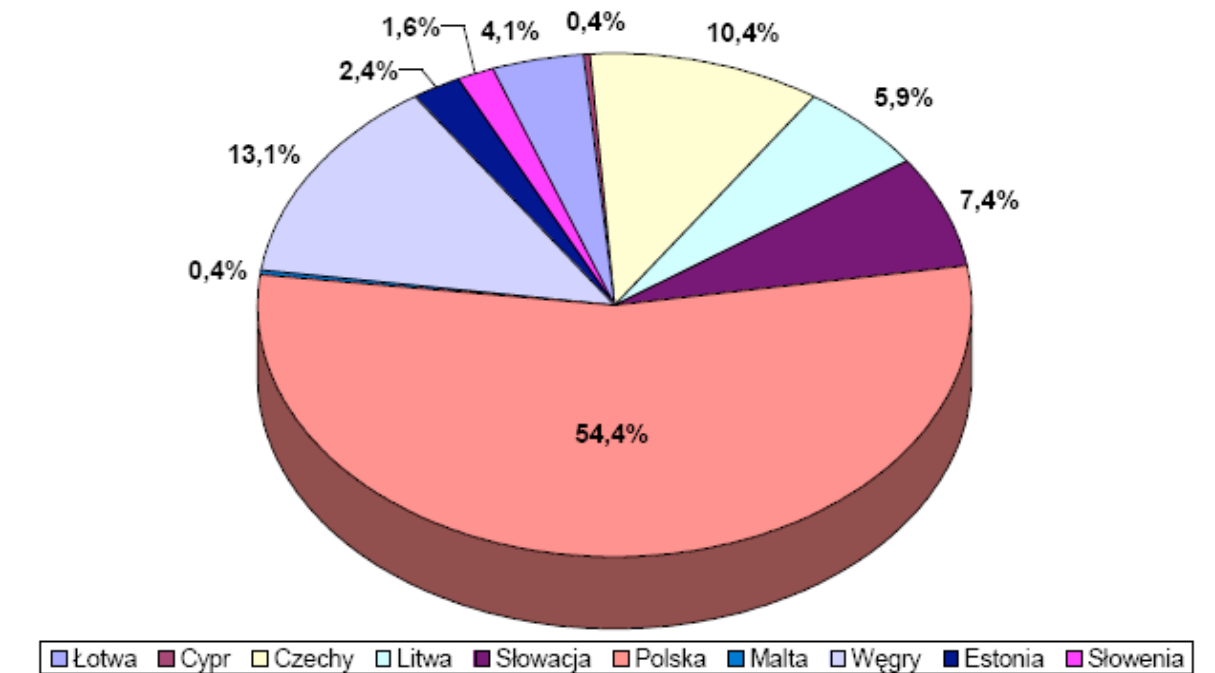
Les écarts de croissance régionale (carte de gauche où la quasi-totalité des régions est-européennes témoignent d'un retard de développement figuré par la couleur rouge, indicatrice d'un niveau de PIB / Capita inférieur à 75% de la moyenne européenne) et la croissance sur la période 1995 – 2002 où les pays de l'Est révèlent la plus forte croissance de l'UE avec l'Irlande et certaines régions espagnoles.



Quoi qu'il en soit, même avant l'automne 2008, plusieurs ombres étaient venues obscurcir le tableau d'une réussite économique indubitable de ces nouveaux pays. Ces ombres ont

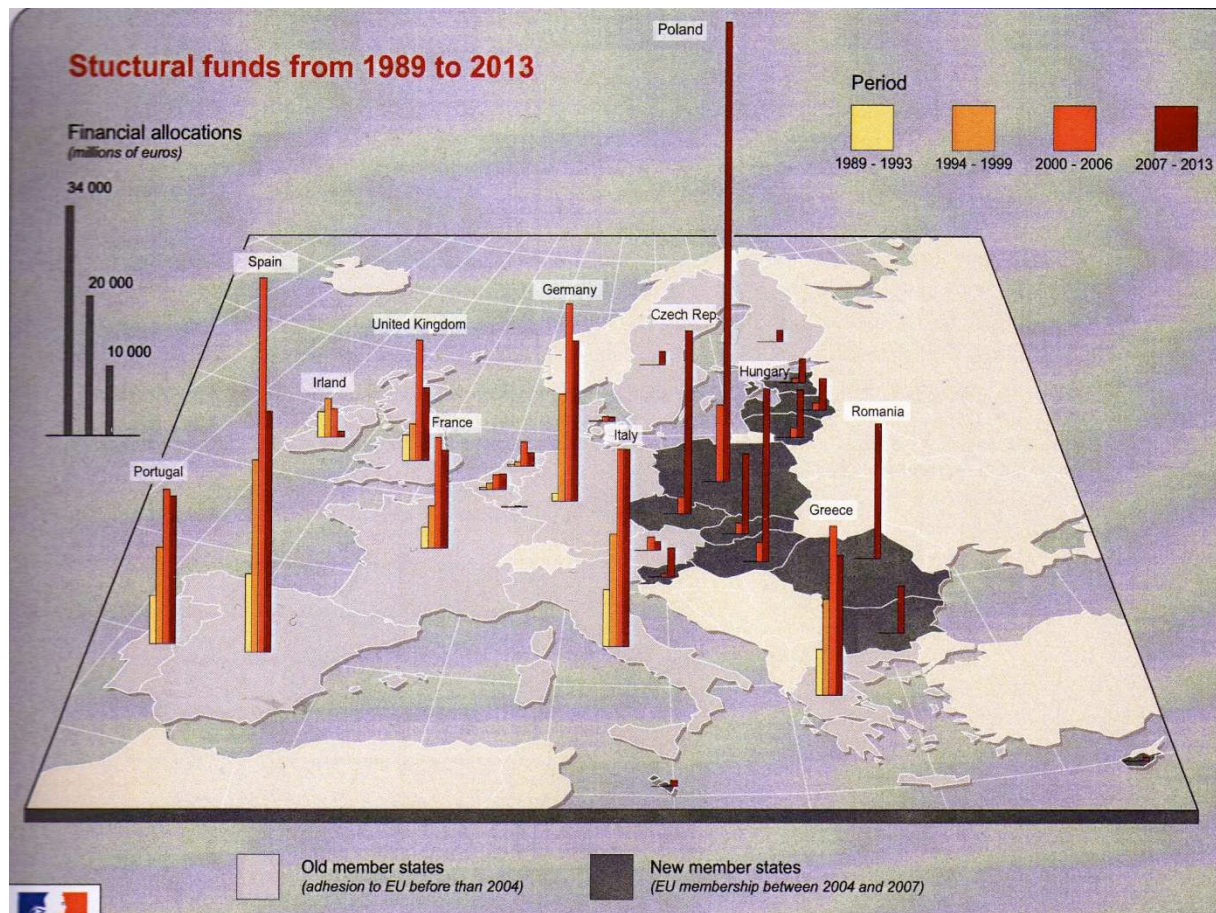
surtout concerné l'aspect politique des élargissements, mettant à mal les notions d'identité et de solidarité européennes. Premier ébranlement, la coupure apparue entre la majorité de l'UE15 et les « nouveaux » membres à l'occasion de l'engagement américain en Irak. Ces derniers l'ont largement soutenu, contribuant ainsi à entériner la distinction néfaste énoncée par le ministre de la défense américain Ronald Rumsfeld, entre les « nouveaux membres » porteurs de l'avenir (entendons, de l'avenir atlantiste du monde) et les « anciens » assimilés à des réactionnaires, soutiens des régimes dictatoriaux. Qui ne se souvient de l'étonnement pour ne pas dire la colère des chancelleries ouest européennes en entendant le président Polonais, Alexander Kwasniewski affirmer en 2001, déjà : « si c'est la politique de Georges Bush, alors c'est la mienne » ! L'amertume ressentie par les principaux bailleurs de fonds du budget européen s'est aggravée à l'annonce de l'achat par les nouveaux pays membres de matériels militaires de facture américaine, à peine l'adhésion acquise en 2004. Les affirmations répétées selon laquelle la sécurité des nouveaux venus passait par la protection accordée par les USA n'ont fait qu'enfoncer le clou d'autant que l'Union européenne, elle, n'était considérée dans cette vision que comme une aire de développement économique, en aucun cas comme une aire politique. On comprend dès lors l'adhésion très large de ces nouveaux membres à l'idéologie néo libérale de type anglo-saxon, favorable au grand marché sans contrainte politique, aux dépens d'un projet européen de gouvernance économique, davantage politique et social, porté par le couple franco-allemand. Le comble a été atteint au premier semestre 2009 avec la présidence tchèque de l'Union qui a affiché un programme ultra libéral de défense du marché, au moment même où s'élargissait à l'Europe une crise économique sans précédent, née aux Etats Unis d'un laissez aller incontrôlé des principales institutions financières. Or cette présidence tchèque s'est révélée parmi les plus incompétentes présidences jamais exercées au sein de l'UE. Adossée à une présidence de la Commission inexistante (en la personne de José Barroso), elle aura sans doute contribué au discrédit accéléré qu'ont reflété les résultats des élections européennes en Juin 2009. Comme en 2004, les élections de 2009 ont révélé l'ampleur des divisions entre les deux bords. A chaque fois, les nouveaux entrants ont affiché des taux de participation très bas, la Slovaquie et la Pologne réalisant un score autour de 20% en 2004. En 2009, ces chiffres ont été de 17% pour la Slovaquie et d'à peine 27% pour la Pologne. De tels comportements politiques ont aiguisé le ressentiment de ceux qui à l'Ouest considèrent les nouveaux venus au mieux comme des partenaires ingrats, au pire comme des souverainistes « atlantistes » impénitents.

Répartition des fonds structurels aux différents nouveaux membres 2004 - 2006



Dans ces conditions, en conclura-t-on à un échec de l'élargissement ? Pire, considérera-t-on que ces pays après avoir bénéficié de la manne communautaire (les fonds structurels qui leur sont attribués approchent les 300 milliards d'euros pour la période 2007 - 2013) ont révélé leur vrai profil, celui de pays fort peu solidaire à l'échelle de l'Union ? Faut-il alors penser que l'ajustement dont ces pays ont fait preuve durant les années précédant l'élargissement n'a été qu'un trompe l'œil et qu'en conséquence, il n'y a pas eu de processus d'eupéanisation ? La décision prise en décembre 2008 par la Commission de priver la Bulgarie de 250 millions d'euros d'aides structurelles, pour sanctionner l'insuffisance de la lutte contre la corruption en ce pays, en est-elle la preuve ? Les discussions qui doivent s'ouvrir en 2011 sur le budget communautaire pour la période 2014 – 2020 semblent déjà semées d'embûches. Plusieurs pays – notamment la Grande Bretagne mais aussi les pays du Nord et l'Allemagne – sont bien décidés non seulement à ne pas dépasser 1% du PIB européen (alors que la commission fixe la barre au moins à 1,27%) mais à renégocier les principaux axes de ce budget. Il s'agit de la politique agricole qui absorbe près de 40% des dépenses communautaires et de la politique régionale qui dépasse les 35%. Or ces deux chapitres de dépenses concernent prioritairement les nouveaux membres.

La répartition des fonds structurels de 1989 à 2013



L'affirmation de la souveraineté nationale des états membres, à la base de la nouvelle Union

En dépit des récriminations rappelées à l'instant entre les deux bords européens, de telles conclusions seraient pourtant erronées, et cela pour deux raisons. D'abord parce que pareil jugement méconnaît le formidable effort consenti par ces pays pendant près de 15 ans pour rejoindre l'UE, et qu'en conséquence, du temps est encore nécessaire pour s'adapter les uns aux autres. La corruption relevée dans certains pays n'est pas l'apanage de l'Est européen, nombre de pays ouest européens s'en sont également rendus coupables. Plus généralement, les nouveaux pays membres ont fait largement preuve du caractère démocratique de leur régime et aucun d'entre eux n'a remis en cause les règles du jeu communautaire. Ensuite, parce qu'en s'ajustant aux contraintes collectives, ces pays ont

affirmé les principes de leur souveraineté nationale. Or, c'est ce principe même qui a fondé la dynamique d'eupéanisation, à l'Ouest comme à l'Est. Par eupéanisation il faut entendre le processus d'adaptation des règles de l'UE par différents groupes sociaux, en fonction de leurs trajectoires historiques et de leurs capacités institutionnelles à peser dans les structures de jeux. Les ressources qu'ils ont été en mesure de faire valoir ont été largement nourries de la période communiste, voire des périodes antérieures, ou bien ont été acquises dans le cours de la décennie 1990 grâce à des alliances diverses nouées avec les acteurs nationaux et internationaux. Elles ont témoigné d'un ajustement cognitif, normatif et pratique de la part des acteurs, grâce à la valorisation de ce qui a constitué le bien précieux pour les nouveaux Etats : la souveraineté nationale et son pendant, la liberté individuelle en ce qui concerne les stratégies individuelles.

les IDE en Europe centrale et orientale : flux et stocks (millions de \$) Source : CNUCED, 2005

	Estonie	Lettonie	Lituanie	Pologne	Rép. Tchèque	Slovaquie	Hongrie	Roumanie	Bulgarie	Slovénie	Total PECO
1991-96 (moyenne annuelle)	162	170	59	2119	1177	201	2205	206	74	122	6495
1997	130	515	328	3041	1275	84	1741	1267	507	303	9191
1998	574	303	921	4966	3591	374	1555	2079	537	221	15121
1999	222	331	478	6348	6234	701	1720	1025	789	59	17907
2000	324	400	375	8171	4943	2058	1123	1051	1003	71	19519
2001	343	151	439	6298	5476	1460	2255	1154	641	371	18588
2002	153	388	714	4131	8483	4094	2994	1144	905	1686	24692
2003	688	289	467	4123	2101	669	2162	2213	2097	337	15146
2004	922	655	786	6159	4463	1122	4167	5174	2488	516	26452
<i>stock entrées IDE en 2004</i>	<i>6530</i>	<i>4493</i>	<i>6389</i>	<i>61427</i>	<i>56415</i>	<i>14501</i>	<i>60328</i>	<i>18009</i>	<i>7569</i>	<i>4962</i>	<i>240623</i>
pop 2003 (millions)	1,3	2,3	3,4	38,6	10,2	5,4	9,9	22,3	7,9	2	103,3
stock IDE/hab (\$)	5023,1	1953,5	1879,1	1591,4	5530,9	2685,4	6093,7	807,6	958,1	2481,0	2329,4

Pour cette raison, l'européanisation n'est pas réductible au simple processus d'extension de la régulation de l'UE comme le soutiennent plusieurs analyses qui, de l'Ouest, n'y voient qu'une démarche de simple transfert des normes. Dans cette vision, les candidats n'auraient été qu'une pâte molle sur lesquelles l'UE aurait imprimé sa marque. En ne s'attachant qu'à la dimension verticale des échanges («top down»), cette vision manque l'aspect essentiel de la conflictualité qui n'a cessé de supporter l'effort d'adaptation de ces pays durant les quinze années précédant l'intégration dans l'UE. Ces conflits ont témoigné de la force des intérêts déjà constitués ou en voie de formation. Ils ont été autant de pôles de résistances parfois traduits dans les termes de « veto power » lorsqu'ils ont fait obstacle à une adoption rapide des règles de l'UE, ou dans les termes de « supporter » lorsqu'ils se sont attachés à leur reprise. Pas davantage l'européanisation n'est assimilable à un phénomène de convergence des deux parties de l'Union. Bien au contraire, il n'y a pas de règle exogène qui n'ait été adaptée en fonction des héritages accumulés au cours de l'histoire et en fonction des nouveaux contextes de jeux propre à la période post 1989. Au final, les Etats sont demeurés souverains dans la conduite de leur transformation interne et ce sont eux seuls qui ont reformulé les règles européennes dans leur propre législation et conformément à leur propre trajectoire historique. Pour cette raison, l'européanisation est bien davantage le propre d'une diversité institutionnelle et parfois, l'indicateur d'une défaillance de certains comportements attendus, que le signe d'une stricte homogénéité des comportements à l'échelle de l'Union.

Que ce processus d'européanisation puisse ouvrir après le dernier élargissement de 2007 sur des dynamiques de convergence à l'échelle des 27 membres, les prochaines années le diront. La montée des souverainismes et des populismes sur fonds d'euro-scepticisme aigu à compter de 2004 a été renforcé par les résultats des élections européennes de juin 2009. De tels phénomènes tendraient surtout à prouver que l'européanisation peut se combiner largement avec une divergence des pratiques politiques entre l'Ouest et l'Est. L'examen des effets de la crise mondiale de 2008 qui différencie profondément les nouveaux membres et plus largement encore tous les membres de l'Union donne encore plus de poids à cette thèse. Cela s'accompagne du renforcement des réflexes nationaux, ce qui n'est finalement pas contradictoire avec l'histoire même de la construction européenne si l'on considère les nombreuses crises qu'elle a traversées. Avec les nouveaux membres, l'UE est plus que jamais une union d'Etats souverains ; pas une fédération. Pour cette raison, les élargissements de 2004 et de 2007 ont à la fois renforcé les Etats européens ; ils ont rendu plus difficile et plus aléatoire les équilibres internes ; enfin, ils ont fait disparaître de l'horizon l'espoir d'une union politique renforcé à l'échelle supra nationale. La crise qui se développe depuis 2008 ne fait que renforcer ces constats et les remèdes proposés à l'échelle communautaires ne sont pas en mesure de les inverser.

S'il est une particularité des cas est-européens, c'est donc bien dans la revendication de la souveraineté des Etats qu'il faut la trouver. C'est dire le poids considérable de la dimension historique, d'autant plus grande que cette dimension avait été écrasée par les puissants voisins, et cela durant de longues périodes de l'histoire passée. Pendant près de cinq siècles la Bulgarie n'a pas existé sinon comme une province de l'empire ottoman ; les états tchèques ont été sous tutelle pendant près de trois siècles sous la tutelle de l'empire habsbourgeois ; la Pologne, quant à elle, a été rayée de la carte européenne de 1795 à 1918, déchiquetée entre les trois empires européens : prussien puis allemand, russe, autrichien. D'où la communauté de pensée initiale avec les élites occidentales pour témoigner d'une véritable « identité collective européenne » (Sedelmeier, 2005), La souveraineté nationale s'est, en effet, pensée dans le cadre européen, que ce soit avant 1939, ou que ce soit après 1989. Durant la période communiste, pour les élites est-européennes en opposition au régime de parti unique, le « retour à l'Europe » était une évidence. Anna Vachudova a raison d'insister sur le fait que cela a concerné les élites des « démocraties libérales », car lorsque cette identité a été portée par des acteurs politiques unis dans l'idée de faire du bénéfice de l'adhésion l'intérêt général, alors il y a eu adéquation de la représentation et des intérêts. A l'opposé, lorsque cet intérêt général de l'adhésion n'a pas été partagé comme tel par toutes les composantes des scènes politiques, alors l'accession aura été repoussée. Vachudova parle alors de « illiberal democracies », (Vachudova, 2005). C'est ce qui s'est passé notamment avec le Bélarus ou encore l'Ukraine. Par contre, ce que montrent les cas des pays est-européens entrés dans l'UE en 2004 et en 2007, c'est que tous les candidats, à des rythmes différents, ont repris à leur compte cette condition – le partage d'un intérêt commun et donc d'une stratégie collective unifiée. Pour cette raison, ils ont été intégrés dans l'UE. Mieux, c'est parce qu'ils l'ont fait que les réformes ont été d'autant plus vite lancées, ouvrant sur un cycle vertueux qui a lié les réformes domestiques à l'objectif final d'intégration. Mais s'ils l'ont fait aussi, c'est parce qu'il y avait un bénéfice attaché aux coûts considérables qui ont accompagné la transformation de leurs économies et de leurs sociétés. De cette remarque tirons deux conclusions ultimes.

L'eupéanisation et au delà

La première concerne la validation de l'approche en termes d'eupéanisation pour la compréhension des transformations est-européennes, et donc son raccordement aux courants analytiques de l'Ouest européen. C'est un gain théorique très important qui en ouvrant le vaste champ de la comparaison des différents processus de changements en Europe de l'Est et de l'Ouest, referme définitivement la parenthèse des approches

« soviétologiques ». L'eupéanisation - soit que l'on insiste sur le courant « constructiviste » en privilégiant les « idées » et les stratégies qu'elles entraînent (Sedelmeier, 2005), soit que l'on adopte la démarche du « réalisme » qui s'attache avant tout aux intérêts et aux combinaisons des coûts et des bénéfices qu'ils mettent au jour (Schimmelfennig, 2006) – l'eupéanisation est une approche pertinente pour comprendre les nouveaux pays membres ainsi pour les comparer avec les pays ouest-européens (Bafoil, Beichelt, 2008). Mais la comparaison n'a de valeur que sous une condition : celle qui consiste à considérer le poids particulier de l'histoire, l'exigence identitaire, l'impact de la souveraineté nationale et les stratégies qui en découlent ; en d'autres termes, la « dépendance au chemin » (« path dependency »).

La seconde conclusion est d'ordre pratique. Elle renvoie à la compréhension des phénomènes d'eupéanisation en Europe de l'Est pour les nouvelles politiques établies à l'égard des « nouveaux voisins » (*European Neighbourhood Policy*). Tout montre aujourd'hui que lorsque le bénéfice escompté (l'intégration) fait défaut, les raisons de s'ajuster sont largement inopérantes (Kelley, 2006, O'Donnell et Whitman, 2007, Lippert, 2007). En effet, les nouveaux membres de l'UE27 ont accepté d'accomplir leur difficile processus de transformation pour deux raisons majeures : d'abord, parce qu'il s'agissait de donner corps à cette identité européenne dont l'acceptation a massivement orienté les choix depuis 1990 et en a interdit d'autres (en bloquant toute autre alternative géo politique) ; ensuite, parce que l'UE15 était « crédible » en liant aux coûts des transformations internes le bénéfice assuré de l'intégration et de l'assistance financière (Schimmelfennig, Engert, Knobel, 2006). C'est le sens à donner à la notion de « conditionnalité politique » qui a certes contraint les pays candidats à l'ajustement en faisant de la reprise de l'*Acquis Communautaire* le critère ultime de l'adhésion, mais qui a tout autant obligé l'UE elle-même à indiquer très précisément la date à partir de laquelle, tous les chapitres de l'*Acquis* étant fermés, l'adhésion serait effective. A cet égard, la période d'ajustement – autre terme pour signifier l'eupéanisation - s'est bien déroulée selon les termes d'un contrat. Ce contrat a certes été passé entre des partenaires dotés de ressources asymétriques (L'ouest détenant finalement la clé de l'acceptation), mais néanmoins « tenus » l'un par l'autre par les droits et les devoirs librement consentis : droits à la sécurité et devoirs d'assistance pour les pays de l'UE15 ; devoirs de contrôle des frontières et droits au développement, pour les anciens pays candidats. Or, avec la « politique des nouveaux voisins », non seulement il n'est pas sûr que l'idée d'une « identité collective » européenne y préexiste, mais il est évident, du moins jusqu'à aujourd'hui, que ces pays n'auront pas le bénéfice de l'intégration au terme de leurs efforts de reprise de l'*Acquis Communautaire*. Le cadre des négociations étant ainsi posé, on voit mal l'intérêt qui les pousserait à entreprendre des réformes aussi coûteuses et

incertaines politiquement. On saisit en revanche, clairement, les risques d'instabilité et l'accroissement des incertitudes aux frontières de l'UE. Ce sont ces mêmes éléments qui ont fondé il y a soixante ans la construction européenne, puis son extraordinaire extension pour le bénéfice du plus grand nombre.

Ces remarques valent évidemment encore plus pour la Turquie, qui si elle est invitée à reprendre *l'Acquis Communautaire*, n'a toujours pas la moindre indication sur la date de son intégration. Si tant est d'ailleurs qu'elle ne l'obtienne jamais, tant sont fortes les réticences à son égard dans toute l'UE et particulièrement au sein des anciens états membres. Dans ces conditions, on comprend que plusieurs voix s'élèvent en ce pays pour faire jouer d'autres alternatives géo politiques. Or, si ces dernières venaient à prendre forme en posant, par exemple, la Turquie comme le pivot des équilibres moyen-orientaux ou comme le partenaire privilégié de la Syrie et de l'Irak d'un côté et de la Russie de l'autre avec le dossier gazier, alors l'Europe aurait perdu, à coup sûr, l'occasion unique de s'affirmer comme un acteur politique de premier rang dans le monde.

COURTE BIBLIOGRAPHIE

Bafoil F., Beichelt, T. (edit.), 2008, *L'eupéanisation d'Ouest en Est*, l'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 326 pages.

Kelley, J. (2006) 'New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the European Neighborhood Policy' in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1, p. 29-55.

Sedelmeier, Ulrich, 2005, "Eastern Enlargement: Towards a European EU?" in: Helen Wallace and William Wallace, *Policy-Making in the European Union*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press, pp. 402–428.

Vachudova, Milena Anna, 2005, *Europe Undivided. Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.

Schimmelfennig, Frank, 2005, "Strategic Calculations and International Socialization: Memberships, Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe," *International Organization*, 59, Fall, pp. 827–860.

O'Donnell, Clara M. and Richard G. Whitman, 2008, "Das Phantom-Zuckerbrot. Die Rekonstruktionfehler der ENP," *Osteuropa*, 57, 2–3, pp. 95–104;

Lippert, Barbara, 2006, "Erfolge und Grenzen der technokratischen EU-Erweiterungspolitik," in Kutter, A. and V. Trappmann (eds.), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung im Mittel- und Osteuropa*. Baden-Baden: Nomos, pp. 57–74.

Schimmelfennig, Frank, Stefan Engert, and Heiko Knobel, 2006, *International Socialisation in Europe. European Organisations, Political Conditionality and Democratic Change*. Basingstoke UK: Palgrave Macmillan.

Texte tire de la préface à l'édition chinoise de l'automne 2009, de l'ouvrage "Europe centrale et orientale. Globalisation, eupéanisation et changement social. Presses de Sciences Po. Publié aux Editions : Politics & International Studies de l'Académie des Sciences Sociales Pekin.