



« EUROPE SANS BARRIÈRES »

ET

« EUROPE QUI PROTÈGE »

**JACQUES RUPNIK,**

PROFESSEUR À SCIENCES PO PARIS

Août 2008

JACQUES RUPNIK est directeur de recherches à Sciences-Po.

*Les idées exprimées dans l'article sont personnelles et relèvent de la seule responsabilité de l'auteur.*

Les présidences juxtaposées de l'Union européenne de la France et de la République tchèque fournissent un bon révélateur de leurs approches et visions respectives du projet européen. C'est l'occasion à travers la formulation par chacun des priorités de sa présidence, de l'articulation faite entre les intérêts nationaux et ceux de l'Union<sup>1</sup>, entre la couleur politique des gouvernements en place et la référence aux valeurs européennes partagées sensées fournir le socle commun.

Il convient cependant de relativiser la portée d'une présidence de l'UE. D'abord il s'agit de priorités européennes et il ne peut être question pour le pays qui préside d'imposer « ses » priorités, mais de rechercher un consensus à travers le dialogue et la concertation avec la commission et les Etats-membres. Mais surtout, la présidence tournante est beaucoup trop brève pour permettre de modifier en profondeur l'agenda européen. Comme l'a dit Silvio Berlusconi inaugurant la présidence italienne après un échange vif avec les députés au Parlement européen: « Rassurez vous, ce n'est que pour six mois ! ». Les présidences sont courtes alors que les priorités de l'Union qu'il s'agit de formuler sont à long terme. D'où la nécessaire coordination entre 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>.

1 Pour une approche de sciences politique sur l'articulation entre la formation de l'intérêt national comme « procédure » et l'intérêt européen cf. Jan Karlas (et al.) *Jak predesedat Evropske unii ?*, Prague, Ustav mezinárodních vztahů, 2008

2 Le document commun d'une soixantaine 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 révèle l'absence de véritables priorités.

3 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.

Il importe aussi, en analysant les priorités des pays qui président l'Union de faire la distinction entre celles des gouvernements et celles souhaitées par l'opinion publiques<sup>4</sup> ou par les acteurs de la société civile.<sup>5</sup> Les opinions publiques des pays membres de l'UE donnent comme priorités : l'emploi, les prix, la criminalité, la santé, l'immigration, etc.<sup>6</sup> 58% des Européens (60% des Français, 45% des Tchèques) considèrent positivement leur appartenance à l'UE. Une différence notable s'exprime sur les élargissements futurs. Les nouveaux membres y sont, dans l'ensemble, beaucoup plus favorables que les anciens où l'opinion est nettement hostile à la poursuite de l'élargissement (66% des Allemands, 62% en France, 61% en Autriche). Les opinions les plus négatives concernent une adhésion éventuelle de la Turquie et à un moindre degré l'Albanie. Seule l'adhésion de la Croatie a le soutien de plus de la moitié des Européens. 70% des citoyens Européens soutiennent l'idée d'offrir un autre type de relation avec l'UE différant de l'adhésion. L'élargissement de l'UE ne pourra se poursuivre sans une évolution des opinions publiques européennes.

## Contextes et contrastes franco-tchèques

Le contexte européen paraissait particulièrement favorable. L'Union avait consacré la dernière décennie aux réformes institutionnelles et à son élargissement à l'est. Les deux étapes semblaient arrivées (provisoirement du moins) à leur terme et l'on pouvait donc se concentrer sur les questions de redéfinitions des politiques européennes et plus générale

4 87% des Tchèques considèrent être insuffisamment informés de la présidence tchèque de l'UE. Et 53% des sont favorables à une ratification du traité de Lisbonne par le parlement. Sodange STEM, *Pravo*, 24. Avril 2008.

5 Pour une présentations de l'éventail des points de vue cf. E.Fabry et G.Ricard-Nihoul, *Think Global - Act European, la contribution de treize think tanks européens au trio des présidences française, tchèque et suédoise de l'UE*, Paris, Notre Europe et la Fondation pour l'innovation politique, 2008

6 Eurobaromètre 68 (2008)

ment des contours du projet européen. Or le rejet du traité de Lisbonne sur la réforme institutionnelle par le référendum irlandais replonge l'Union dans le doute sur sa cohésion politique à 27 et révèle sa difficulté à se projeter vers l'avenir. Les présidences française et tchèque sont, bien entendu, affectées par ce contexte peu favorable, même si leurs réactions au blocage de la réforme institutionnelle montrent des lectures différentes qui renvoient à une situation politique interne différente au lendemain d'élections présidentielles dans les deux pays.

A Paris comme à Prague on déclara de suite que le « non » irlandais n'est pas une tragédie, mais pour des raisons opposées. Le président français pense qu'une fois le processus de ratification parachevé dans vingt six pays membres, l'isolement de l'Irlande l'amènera 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. 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>7</sup> Le président français, considérant que puisque son pays avait par son rejet du projet de Constitution européenne provoqué la crise au sein de l'UE, il se devait de contribuer de manière importante à l'en sortir; il oeuvra sans relâche, dès son élection en mai 2007, pour que la négociation sur le traité de Lisbonne puisse aboutir. L'échec est donc doublement mal vécu en France.

<sup>7</sup> L'euro-scepticisme du président Vaclav Klaus ne date pas d'aujourd'hui. En disciple de Mme Thatcher le fondateur de l'ODS n'hésita pas à comparer l'UE au Comecon soviétique et à dénoncer périodiquement les menaces qu'elle ferait peser sur la souveraineté et l'identité tchèque. Après une discussion à Davos avec V.Klaus 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. V.Klaus n'a pas appelé à voter « oui » au référendum sur l'entrée de son pays dans l'UE et s'est retiré sur le mont Blanik, symbole de résistance, le jour du vote du 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 Figaro*, 15 juillet 2003. D'où une difficulté que l'opinion tchèque ne mesure pas vraiment: La République tchèque préside l'UE avec un chef d'Etat qui ouvertement réprouve l'idée même d'intégration européenne.

En République, tchèque, point d'états d'âme sur un traité dont l'adoption suscite une réticence dans le principal parti au pouvoir. Le premier ministre Topolánek a signé en 2007 le traité pour le soumettre ensuite à la cour constitutionnelle afin de vérifier sa compatibilité avec la Constitution tchèque. Il avait 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) plutôt pro-européens. 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 rencontre des objections ou des difficultés que l'on tente de le présenter aux partenaires européens comme pouvant faire partie de la politique de défense de l'OTAN. La République tchèque négocie avec les Etats-Unis un accord sur les visas; puis, dans un deuxième temps, assure ses partenaires qu'il comportera 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.

## Un retour de la France en Europe Centrale ?

**Au** moment où les Tchèques comme les autres pays d'Europe Centrale sortant du bloc soviétique annonçaient leur « retour en Europe » la France espérait un retour en Europe Centrale après une longue éclipse qui remonte à Munich. Il ne pouvait s'agir d'un retour à une relation privilégiée du type de celle qui avait existé dans l'entre-deux-guerres. Mais il était clair après 1989 que le contenu et l'intensité de la relation allait dépendre de la façon dont la France se positionnerait par rapport aux processus de reconnexion

entre les deux parties d'un continent divisé et, plus précisément, la perspective d'intégration européenne des pays en transition à la démocratie. Le projet de Confédération européenne que François Mitterrand formula dès janvier 1990 ouvrait la possibilité d'un tel rôle pour la France dans la mesure où le partenaire européen était le président tchèque Vaclav Havel. Mais à partir du moment où ce dernier comprit qu'il s'agissait pour la France d'inclure dans le projet une Union soviétique en décomposition (« aider Gorbatchev ») et de reporter la perspective d'adhésion à l'UE à des décennies, les Assises de juin 1991 à Prague furent à la fois le lancement et l'enterrement de la Confédération. La France s'est alors forgée une réputation de pays réticent à l'élargissement de l'UE et dont la vision de l'Europe incluait la Russie. Dans le débat des années quatre-vingt-dix au sein de l'UE la France de François Mitterrand apparaissait comme favorable à l'approfondissement alors que la Grande Bretagne eurosceptique préconisait l'élargissement pour ne pas faire l'intégration. L'Allemagne a contribué à trouver une synthèse qui préconisait à la fois l'approfondissement (monnaie commune et Constitution) et l'élargissement aux voisins de l'Est. A partir de ce moment l'élargissement n'était plus une option, mais un objectif dont il restait à fixer les modalités.

Jacques Chirac se démarqua rapidement de son prédécesseur en préconisant devant les parlements polonais, hongrois et tchèque un élargissement rapide. La crise transatlantique à propos de la guerre en Irak, l'opposition entre la « nouvelle Europe » et le tandem franco-allemand, une phrase blessante du président français adressée aux futurs membres de l'UE, ont de nouveau creusé le fossé. Et ressuscité le stéréotype assez répandu dans les élites et les médias tchèques d'une France étatiste et antilibérale, une France réticente à l'élargissement de l'Union européenne comme au leadership américain sur la scène internationale.

Tout stéréotype comporte une part de vérité et le président Sarkozy s'est depuis son élection employé à s'en défaire. En engageant d'abord un certain nombre de réformes intérieures d'inspiration libérale, en esquissant ensuite un rapprochement de politique étrangère avec les Etats-Unis et l'OTAN (dont il envisage de réintégrer le commandement militaire intégré)<sup>8</sup>, en amorçant enfin une ouverture vers l'Europe Centrale. Dès son discours de Budapest de juillet 2007 il chercha à marquer la « rupture » avec son prédécesseur en insistant qu'il était venu écouter les avis des nouveaux membres tandis que les médias locaux évoquent les origines hongroises de son père. A Varsovie, en mai 2008, il annonça l'abandon par la France des mesures restrictives sur la libre circulation de la main d'œuvre originaire des nouveaux membres de l'UE. Adieu syndrome du « plombier polonais » évoqué pendant la campagne française du référendum sur la Constitution européenne.<sup>9</sup> 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 » c'est incontestablement un geste politique visant à une relance des relations bilatérales. Enfin la 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 avec eux les priorités de la présidence française. Il est trop tôt pour juger de l'impact de la nouvelle *Ostpolitik* de Nicolas Sarkozy, mais la volonté est clairement affichée de modifier l'image de la France en Europe Centrale.

<sup>8</sup> Pour une analyse sur ce sujet voir le livre de l'ancien directeur du journal Le Monde, Jean-Marie Colombani, *Un Américain à Paris*, Paris, 2008

<sup>9</sup> cf Christian Lequesne, « What does the Polish plumber story reveal about the perception of the new member states in France », rapport présenté au colloque Territorial differences in the enlarged EU, CERI – Sciences Po et London School of Economics, Paris 23 mai 2008

## 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 aura pour corollaire une convergence des priorités des présidences française et tchèque de l'UE. 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 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>10</sup>

La République tchèque, pour sa part, annonce « l'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>11</sup> Le contraste est saisissant et mérite débat.

<sup>10</sup> Gilles Briatta, « France to push 'protective Europe' agenda at EU helm », EurActiv 6 ; novembre 2007  
<sup>11</sup> A.Vondra, « Nous cherchons à promouvoir une Europe sans barrières » in Le Cœur de l'Europe (Prague) printemps 2008, p 4-7 ; « Il faut faire attention aux priorités d'une partie de l'UE par rapport à l'autre » in EurActiv, 14.2.2008

Sur le premier aspect, le marché intérieur, il s'agit pour le gouvernement de Prague d'afficher la posture du libéralisme économique. Mais l'Europe se construit depuis plus d'un demi siècle comme un « marché commun », devenu il y a vingt ans « marché unique ». Le maître mot de la Commission depuis des années c'est la concurrence « libre et non faussée » et la dérégulation. Pour un nouveau membre de l'Union entrer 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 membres. L'Allemagne applique les restrictions et en a plus de 600 000 sans compter les « pendler » 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 revenir au pays) ou d'un demi-million de Roumains installés en Italie on peut considérer cette « priorité » de la présidence tchèque comme en voie d'être dépassée.

Reste la question difficile de la libéralisation des services avec des perceptions qui sont sans doute décalées sur cette question entre Paris et Prague. Rappelons que c'est sur ce sujet que la Commission européenne apporta une contribution décisive à la victoire du « non » lors du référendum français sur la Constitution européenne. C'est, en effet, le Commissaire européen Frits Bolkenstein, auteur de la directive sur les services, qui éprouva l'urgence de l'annoncer au moment où l'on entrait dans la phase finale de la campagne référendaire en France. Lors du journal télévisé le plus regardé il déclara alors « Je voudrais bien que des plombiers polonais

se présentent pour faire une réparation parce que c'est difficile de trouver un électricien ou un plombier là où j'habite dans le nord de la France ». <sup>12</sup>

A partir de ce moment de Le Pen et de Villiers pour la droite nationaliste et Emmanuelli ou Mélançon dans la gauche socialiste ont pu lancer à fond leur campagne contre l'Europe élargie dont le libéralisme vise à démanteler le modèle social français. La menace était, bien entendu, fictive: les travailleurs des nouveaux pays membres ne représentaient que 0,1% de la population active en France. Mais le résultat était immédiat: une bonne partie de la campagne ne portait nullement sur le texte de la Constitution, mais sur la prétendue menace que l'Europe « ultra-libérale » et le « dumping social » des nouveaux membres faisaient peser sur l'état providence en France.

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 A. Vondra, « d'éliminer les compétences partagées » <sup>13</sup> (marché intérieur, agriculture, transports). Il n'est pas question, bien entendu, de les transférer à l'UE. Mais les transférer aux Etats signifie, en fait, démanteler l'UE.

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. La concurrence et la dérégulation qui ont profité aux consommateurs dans nombre de domaines sont-elles transposables dans des secteurs tels que les transports urbains, les chemins de fer, les hôpitaux,

<sup>12</sup> cité par Stéphane Marchand, *L'affaire du plombier polonais : enquête sur le cauchemar social français*, Paris, Fayard, 2006  
<sup>13</sup> cf l'interview d'A.Vondra dans *MFDnes* 3.2.2008

la poste ou le ramassage d'ordures ? Il n'est pas certain que la majorité des citoyens européens (pas seulement les Français) soient prêts faire tomber ces barrières là.

Au delà de ce qui reste des barrières internes, il 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. <sup>14</sup> C'est l'argument de la présidence tchèque qui, là aussi, reste fidèle au préceptes du libéralisme économique qui ont inspiré la mondialisation, les politiques économiques des pays d'Europe du Centre-est passés et des principales institutions économiques du FMI jusqu'à l'Union européenne. Mais il se trouve que l'économie internationale est en train de changer en profondeur sous l'effet d'une triple crise: la crise bancaire déclenchée par les « subprimes » (les prêts hypothécaires immobiliers américains, qui a amené les banques à refuser de se prêter de l'argent) provoquant une asphyxie sans précédent du système bancaire mondial, la flambée des cours du pétrole et celle de certaines denrées alimentaires. Le coût de la crise financière est estimé par le Fonds Monétaire International à plus de 1000 milliards de dollars. Alors qu'en août 2007 une queue de quelques km se formait dans les rues de Londres avec les clients venus chercher leurs dépôts à la Northern Rock, le très libéral gouvernement britannique décidait de nationaliser la banque. (Imaginons le titre du *Financial Times* ou de *Hospodarske Noviny* le lendemain d'une nationalisation de banque en France.) Un an plus tard, en juillet 2008, le gouvernement américain de George Bush décidait à son tour d'intervenir pour sauver les deux plus grandes banques spécialisées dans le prêt immobilier, Fannie Mae et Freddie Mac dont dépendent des millions d'Américains. C'est un remède bien connu: on privatise les profits et l'on socialise les risques. Ces mesures peuvent être expliquées, mais elles n'ont strictement

<sup>14</sup> C'est l'argument développé par le ministre des affaires étrangères K. Schwarzenberg lors de sa conférence à l'IFRI à Paris le 9 avril 2008

rien à voir avec la « loi du marché » et le libéralisme économique. Cette crise, selon Jacques Attali, l'ancien président de la BERD, représente pour l'économie « un tsunami qui approche » et démontre « qu'on ne peut pas laisser la finance se réguler elle-même ». <sup>15</sup> On assiste avec la montée en puissance des fonds souverains à un basculement du pouvoir économique de l'Atlantique vers le Pacifique en passant par le Moyen-Orient. Devant la crise financière la plus grave depuis 1929, la plupart des européens craignent le laxisme d'une mondialisation sans régulation. Ils attendent précisément de l'UE qu'elle joue son rôle de puissance régulatrice pour protéger le système bancaire et l'économie 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.

On pourrait faire le même argument à propos de la crise énergétique : pense-t-on vraiment qu'une dérégulation encore plus poussée des marchés de l'énergie favorisera l'émergence d'une stratégie énergétique européenne face aux grands fournisseurs que sont la Russie ou les pays du Moyen Orient ? Avec la flambée des prix des produits alimentaires liée, à l'émergence rapide de nouveaux marchés en Inde ou en Chine, l'on découvre les besoins d'assurer l'approvisionnement et la « sécurité alimentaire » de l'Europe. La PAC doit certainement être réduite et réformée, mais serait-on mieux préparés à faire face en démantelant sa Politique Agricole Commune ? Sera-t-on mieux préparés avec une « Europe sans barrières » à faire face à une concurrence commerciale de pays qui ne respectent ni les standards sociaux ni environnementaux que s'imposent les européens ?

Penser, après vingt années de mondialisation économique sans précédent, que ce dont l'Europe et l'économie internationale ont besoin c'est encore plus d'ouverture des marchés, une concurrence encore plus rude et encore

moins de normes et de standards qui sont autant de « barrières » et d'entraves au monde radieux du 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. Elle est pourtant présente dans les gouvernements tchèque, polonais de Donald Tusk ou dans les pays baltes. Elle a pour origine le rejet compréhensible du dirigisme associé au passé communiste et la prospérité du passé récent. Mais le monde change et la mondialisation révèle aussi ses effets pervers économiques, sociaux, environnementaux. Au rythme où se fait le rattrapage entre les deux Europe, dans dix ans les délocalisations des entreprises toucheront l'Europe Centrale pour aller plus à l'Est, vers l'Ukraine, le Vietnam ou l'Inde. On assistera alors probablement un réajustement en faveur d'un « modèle européen », en espérant qu'il ne sera pas trop tard.

« Une Europe sans barrières » ? Un slogan des années quatre-vingt dix, 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 » où les approches françaises et tchèques diffèrent : il s'agit de frontières de l'Union avec son double aspect de régulateur des migrations et des possibilités d'élargissements futurs de l'UE. Le premier aspect est une préoccupation majeure côté français et très mineure côté tchèque. La France, comme l'ont révélé les émeutes dans les banlieues de Paris, est confrontée à un problème important concernant

<sup>15</sup> Jacques Attali, « Pour l'économie, la crise c'est un tsunami qui approche », *Le Monde*, 9 août 2008

l'intégration de la population immigrée et s'interroge sur son modèle républicain. Par contre, selon le président Klaus « La République tchèque fait partie des Etats heureux où le nombre d'immigrés est relativement bas, même si il est beaucoup plus élevé que dans le passé »<sup>16</sup>. La Bohême est pour la première fois de son histoire un territoire ethniquement homogène et n'est pas encore un pays d'immigration significative (les Ukrainiens, dont dépend l'industrie du bâtiment tchèque, ne posent aucun problème d'intégration). La République tchèque comme d'autres pays d'Europe du Centre-Est est un Etat récent, qui depuis vingt ans ont construit une société ouverte amenée, à travers le processus d'intégration européenne, à relativiser les frontières qu'elle souhaite les plus ouvertes possible.

La France appartient depuis longtemps à « l'Europe sans frontières » parachevée à Maastricht, mais découvre comme nombre de ses voisins qu'elle est aujourd'hui confrontée à une pression migratoire qui doit, pour résister à des réflexes de fermeture, élaborer une politique d'immigration qui ne peut être qu'europeenne et une politique de l'intégration qui remet en cause le modèle républicain classique. C'est en ce sens qu'il faut comprendre que l'une des priorités de la présidence française de l'UE fut de faire adopter par ses partenaires le 8 juillet 2008 un Pacte sur les politiques d'immigration s'articulant autour de trois points : favoriser l'immigration de travail ; renforcer la lutte contre l'immigration clandestine ; créer un partenariat avec les pays d'origine.<sup>17</sup>

Un contraste, donc, mais qu'il convient de ramener à sa juste proportion. Le discours sur « l'Europe sans barrières » se veut l'antidote de « la forteresse Europe ». Cette dernière est largement un mythe. En effet, au cours des vingt dernières années l'UE est devenue la principale zone d'immigration dans le monde avec quelques quarante millions d'immigrants (légaux

<sup>16</sup> V.Klaus, in *Rzeczpospolita* (Varsovie) 5.7.2007

<sup>17</sup> Le document proposé par la France constate que « L'Union européenne n'a pas les moyens d'accueillir dignement tous les migrants qui espèrent trouver une vie meilleure ». « L'organisation de l'immigration doit donc prendre en compte les capacités d'accueil de l'Europe sur le plan du marché du travail, du logement, des services sanitaires, scolaires, sociaux ». *Le Monde*, 8 juillet 2008

ou illégaux) résidant dans l'Union. Chaque année près d'un million et demi d'immigrants s'installent légalement dans l'UE : plus que les Etats-Unis, le Canada et l'Australie réunis (et considérés comme des pays d'immigration par excellence)<sup>18</sup>. Au delà de la rhétorique politique qui reprend de plus en plus fréquemment les thèmes des partis nationalistes et populistes force est de constater que tant la droite (le gouvernement Berlusconi en 2004) que la gauche (le gouvernement Zapatero en 2005) ont légalisé chacun environ trois quarts de million de d'immigrés clandestins.

Si la « forteresse Europe » est un mythe, il reste que la présidence tchèque pourrait utilement faire évoluer la politique de visa très restrictive appliquée souvent à des pays voisins de l'UE soit marginalisés politiquement (Belarus ou Serbie) soit maintenus à distance par une politique de voisinage timorée (Ukraine ou Moldavie). Maintenant que les pays d'Europe Centrale font partie 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 ».

Reste la question la plus difficile concernant les frontières de l'Union. Comment l'UE peut-elle gérer la diversité sur ses périphéries en évitant à la fois la marginalisation, la création d'un nouveau « rideau de fer » et la promesse d'adhésion comme seul mode de relation avec ses voisins ? Et au delà quelles doivent être les limites de l'expansion de l'UE ?

L'élargissement de l'UE ne figure pas parmi les priorités de la présidence française, mais il n'y a pas d'opposition doctrinale à la poursuite de ce qui fut sans doute le plus grand succès de l'Union au cours de la dernière décennie. Le ministre des affaires européennes, Pierre Jouyet expliqua ainsi cette évolution : « Nous pensions qu'une Europe fédérale était nécessaire pour une Union plus profondément intégrée et que l'élargissement

<sup>18</sup> cf voir sur ce sujet les travaux de Catherine Withol de Wenden, « Une politique d'immigration inadaptée » in *Carnets du CAP*, (2006/n 2) p 94-101

s'opposerait à cela et empêcherait l'Europe de travailler efficacement. Nous avons surmonté cette contradiction ». <sup>19</sup> Et d'ajouter : « En France nous n'avons pas fait assez pour expliquer favorablement l'élargissement ». Les Balkans occidentaux sont cités en France parmi les candidats les plus plausibles à un élargissement futur. On pourrait en conclure provisoirement que cela augure d'une convergence entre la politique française et celle des partenaires centre européens. Mais ce serait escamoter la différence sur les limites ou les alternatives à l'élargissement de l'Union. Plusieurs facteurs sont à prendre en considération.

Le contexte et les acteurs dans lequel la poursuite d'un élargissement de l'UE a changé. *L'Union européenne a changé* par son élargissement même. Après la guerre froide son projet était de stabiliser et démocratiser l'autre moitié de l'Europe. Vingt ans après elle a doublé le nombre de ses membres et cherche difficilement une volonté politique partagée qui ne soit pas que le plus petit dénominateur commun. Les référendums français, hollandais et irlandais ont en commun un élément : la fatigue l'élargissement perçu comme une fuite en avant. Une pause semble à l'ordre du jour ; les Balkans seront les futurs membres à conditions qu'ils se réforment et surmontent les traumatismes de la guerre. Au delà on découvre les limites géographiques de la « capacité d'intégration » de l'UE.

*La périphérie orientale a changé.* Les pays d'Europe Centrale qui ont adhéré à l'UE ont mené à bien une transition démocratique et économique qui permettait la convergence rapide avec l'Europe occidentale. Plus à l'Est (Ukraine, Moldavie, Caucase) on découvre, malgré les « révolutions de couleurs » de Kiev à Tbilisi, des démocraties semi-autoritaires et une périphérie instable avec des questions territoriales non-résolues avec la Russie. De « *wider Europe* » à « *wilder Europe* » selon l'expression de

<sup>19</sup> Entretien de P.Jouyet avec Ben Hall « France is ready to champion larger EU » in *Financial Times*, 8 janvier 2008

Heather Grabbe. L'expansion de l'UE dans cet espace qui est un voisinage commun avec la Russie ne peut, dans le meilleurs des cas, n'être qu'un projet à très long terme.

Enfin la Russie a changé. Elle était dans les années quatre-vingt-dix affaiblie, en phase de rétraction et accommodante envers les Occidentaux. Elle est aujourd'hui plus puissante, moins démocratique et moins intéressée par la coopération avec l'Ouest. Elargir l'UE à l'Est de la Pologne pose la question de la relation avec la Russie et le voisinage commun. C'est sur cette dernière question que les différences sont sans doute les plus sensibles entre les anciens et les nouveaux membres de l'UE. Pour les uns cela indique clairement les limites territoriales de la démocratisation et de l'élargissement de l'UE. Pour les autres c'est une raison supplémentaire d'offrir la perspective européenne à des pays menacés par la réaffirmation de la puissance russe.

Si l'élargissement ne peut être l'alpha et l'oméga du rapport de l'Union avec son environnement comment définir ensemble une « politique européenne de voisinage » (PEV) ? On peut résumer la différence franco-tchèque ainsi : la France donne la priorité au voisinage sud de l'Union à travers son projet méditerranéen ; la République tchèque donne la priorité aux voisinages de l'Est. <sup>20</sup> Premier constat : si l'on ne veut pas réduire la PEV à un piètre substitut à l'élargissement il faut introduire le pluriel, différencier entre « voisins de l'Europe » et « voisins européens » autrement dit entre le Sud et l'Est. Différencier ne signifie pas afficher une préférence. On peut soutenir que construire un partenariat méditerranéen allant bien au delà du processus de Barcelone est le meilleur moyen de montrer ses spécificités et donc ses différences avec les priorités du voisinage de

<sup>20</sup> Les pays d'Europe centrale ont accueilli froidement le projet d'Union pour la Méditerranée lancé par la présidence française de l'UE le 13 juillet 2008. Il souhaitait un rééquilibrage des fonds consacrés par la PEV au Sud et à l'Est. La Pologne a adopté avec la Suède à la veille de la présidence française un mémorandum préconisant une priorité du voisinage Est.

l'Est. Autrement dit, si vous souhaitez une « politique de voisinage » à l'Est aidez à construire celle du Sud.

Jusqu'où l'Union européenne devrait-elle s'étendre ? Il n'y a pas de consensus aujourd'hui entre européens (pas seulement entre Français et Tchèques) pour en fixer les limites. Elle ne peut se permettre, comme toute entité politique, de ne pas avoir de contours définis, mais elle devra inventer des frontières différentes et fluctuantes avec ses diverses périphéries. « S'abstenir de définir est un signe de tact » disait Soren Kierkegaard. Mais il y a aussi l'écueil inverse que résume la formule de Vaclav Havel « Il est des institutions qui périssent d'un excès de politesse »...

Une chose paraît certaine, le débat sur les frontières de l'Union sous-tend celui sur l'avenir du projet européen du début du XXIe siècle: l'Europe comme acteur politique qui définit ses limites et se veut porteur d'un modèle spécifique dans ou face à une mondialisation qui révèle ses crises effets pervers (comment s'étendre à la périphérie si il n'y a plus de « centre » ? ) ou « l'Europe sans rivages »<sup>21</sup>, « sans barrières », le marché plus les droits de l'homme, comme projet géopolitique en phase avec les « impératifs » de la mondialisation.



<sup>21</sup> « L'Europe sans rivage » est le titre d'un ouvrage de l'économiste François Perroux paru en 1954.