

Dusan Sidjanski

## **Union ou désunion de l'Europe ?**

**La Communauté européenne à l'épreuve de la crise  
yougoslave et des mutations en Europe de l'Est**

Institut universitaire d'études européennes

Genève, septembre 1991

## Table des matières

<b>Introduction : Union ou désunion ?</b>	7
<b>Chapitre premier : La Yougoslavie entre la guerre et la paix</b>	13
1) <i>L'engrenage de la violence</i>	13
a) La crise yougoslave, prélude à une crise généralisée	15
b) Le conflit serbo-croate	16
c) Le cercle infernal	17
2) <i>La Yougoslavie à contre-courant</i>	19
a) Le retour de l'histoire	20
b) Démocratie de façade?	22
c) Une "fédération", résidu de l'ancien régime communiste	24
d) Une dimension délaissée: l'économie	27
3) <i>Sur le chemin de la paix et de la solidarité</i>	32
a) Une alternance dangereuse entre accords et escalades de violence	32
b) Les démarches en faveur de la paix	37
c) La Yougoslavie sur la voie européenne	39
d) Recréer la confiance entre les peuples	42
e) Quelle communauté yougoslave?	44
f) Un défi pour la Communauté européenne	47
Notes du Chapitre 1	52
<b>Chapitre 2 : Le rapprochement des deux Europes</b>	55
1) <i>La double révolution en Europe</i>	55
2) <i>La Communauté Européenne devant l'Europe de l'Est</i>	60
a) Le Rôle de premier plan de la Communauté	60
b) La Communauté européenne est-elle à la mesure des tâches qui l'attendent?	61
c) Quel avenir pour l'Europe de l'Est ?	64
d) Vers une coopération renouvelée entre pays de l'Est	67
e) L'impossible n'est pas européen	73

f) Processus d'union à l'Est	76
g) Les contributions de l'Europe de l'Ouest	78
h) Le rôle de la Communauté européenne	79
i) Le Plan Marshall, un exemple à méditer ?	81
j) Le rôle des Banques européennes : La BERD et la BEI	83
k) Vers un accord multinational Communauté-Europe de l'Est	87
l) Pilier oriental d'une Association paneuropéenne	88
Notes du Chapitre 2	93

<b>Chapitre 3 : La révolution fédéraliste en Europe</b>	95
1) <i>Les visages multiples du fédéralisme</i>	95
a) L'approche fédéraliste	96
b) La leçon du faux fédéralisme	98
2) <i>Principes et expériences</i>	102
a) De quelques principes du fédéralisme	102
b) Deux expériences fédéralistes : Confédération helvétique et Communauté européenne	106
c) Traits fédératifs de la Communauté européenne	110
d) L'Europe des régions et des fédérations	116
Notes du Chapitre 3	117

<b>Conclusion : Mission ou démission de l'Europe ?</b>	119
--	-----

<b>Annexe</b>	123
---------------	-----

## Introduction

### Union ou Désunion ?

Union ou désunion de l'Europe ? C'est la question à laquelle est consacrée cette étude. Evoquer le face à face des deux Europes, l'une en voie d'intégration et l'autre en voie de désintégration est devenu un lieu commun. Mais avec la grave crise en Yougoslavie, avec l'éclatement de l'Empire Soviétique et l'implosion des nationalismes, il est évident que l'Europe en voie d'union, son fédérateur la Communauté européenne, subiront en retour l'influence des bouleversements qui agitent un des deux vases communicants. Cette agitation risque d'avoir des répercussions en Europe occidentale et dans la Communauté européenne qui ne vivent plus à l'abri des murs de Berlin. Dans sa forme inachevée de grande puissance économique mais d'adolescent politique, la Communauté est vulnérable. Elle demeure exposée aux divergences des politiques nationales, aux rêves de la grandeur passée des Nations ou aux revendications des peuples et des minorités qui pourraient bien faire écho aux mouvements irrédentistes qui menacent de dépecer l'Europe de l'Est. Ainsi les conflits des nationalités, le nationalisme fanatique et l'obsession des Etats-Nations qui ont fait dire à Adam Michnik que le nationalisme est la dernière phase du communisme, pourraient bien affecter l'Europe en formation. Les divergences apparues entre les Etats membres de la Communauté au sujet de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie ou à propos de l'envoi d'une force de paix, les revendications de certains peuples ou ethnies qui se font jour, sont autant de preuves qu'il ne s'agit nullement d'un cas d'école. La crise et la transition en Europe de l'Est est une épreuve difficile pour la Communauté européenne dont elle sortira plus unie ou plus désunie.

La guerre civile menace d'embraser la Yougoslavie tout entière entraînant une République après l'autre et de se propager dans les

Balkans et au delà. Dès lors, la priorité des priorités est le rétablissement et la garantie de la paix. Si l'on exclut l'hypothèse d'une paix imposée par l'armée, on doit admettre que la paix ne pourra être maintenue et le dialogue renoué qu'avec la participation active d'une instance extérieure et avec le consentement de toutes les parties au conflit. Cette tâche incombe naturellement à la Communauté européenne d'autant que la solution de la crise yougoslave constituera sans aucun doute un précédent pour tous les pays européens.

La crise yougoslave est certes une affaire des peuples de Yougoslavie mais c'est aussi une affaire des Européens. A ce titre, la Communauté européenne ne peut se soustraire à sa responsabilité malgré sa difficulté à adopter une politique commune. Si les Douze ne parviennent pas à se mettre d'accord comment peuvent-ils espérer que les quinze membres du Conseil de Sécurité pourront aboutir à une résolution sans provoquer le veto d'un des 5 membres permanents et notamment de la Chine. Il n'est pas étonnant que le recours à l'ONU soit perçu par certains comme une fuite devant la responsabilité qui incombe aux Européens au premier chef. Paradoxalement, ce sont les tenants de l'Europe européenne qui ont pris position en faveur d'une hypothétique intervention internationale.

Certes la Communauté européenne serait plus prompte à s'engager pleinement si elle avait le soutien du Conseil de Sécurité de l'ONU, de la Conférence de Sécurité et de Coopération européenne ou du Conseil de l'Europe. Mais toutes ces organisations internationales ou européennes sont tributaires de l'unanimité de leurs membres ou exposées au veto. Tôt ou tard l'action communautaire s'avérera indispensable. Sans plus attendre, les responsables européens seraient bien avisés de doter la Communauté des instruments de solution de conflits, de garantie des droits des peuples, des minorités et des personnes ainsi que d'une unité de casques bleus européens.

Il est vrai que cette épreuve des pays de l'Est a surpris la Communauté qui ne dispose que d'un embryon de politique extérieure et de sécurité qui doit être renforcé avant 1993. Mais les conflits de nationalités et la guerre civile yougoslave n'ont pas attendu cette date. Dès lors, si le besoin crée la fonction et si la fonction crée l'organe, il est urgent qu'en réponse aux demandes pressantes la Communauté s'affirme par l'action en attendant de devenir une véritable Communauté politique.

La Yougoslavie et ses peuples sont prisonniers de l'engrenage de la violence. Le conflit des nationalités et des minorités était inscrit

dans les faits depuis longtemps. Les épurations des communistes nationalistes croates puis serbes instruites par Tito au début des années 70 en sont les signes précurseurs, suivis après sa mort par des troubles au Kosovo. Une lecture après coup du rapport présenté au XIII<sup>e</sup> Congrès de la Ligue des communistes yougoslaves en 1986 dévoile les ingrédients de la crise actuelle(1). A la recherche d'une nouvelle légitimité, les dirigeants actuels s'appuient sur les poussées nationalistes ou régionalistes.

Au début du conflit l'attention s'est concentrée sur la Slovénie avant de se déplacer vers le foyer serbo-croate. La clé du problème git entre Serbes et Croates dont les passions sont encouragées par leurs leaders nationalistes, anciens dirigeants communistes. Le Président croate espère qu'en poussant à bout le scénario slovène, cette guerre civile va déboucher sur la reconnaissance de l'Etat croate, alors que le Président serbe lui oppose la volonté de réunir tous les Serbes dans une petite Yougoslavie ou dans une grande Serbie. La simple reconnaissance de la Croatie n'est pas une solution car elle laisse irrésolus les problèmes de fond : droits des personnes et protection des 600.000 Serbes en Croatie dont le sort ne peut être réglé sans garantie européenne. La guerre des frontières, comme toute solution imposée par la conquête, laisserait pour compte des milliers de Serbes qui vivent en osmose avec les Croates dans des villes et des villages mixtes. De plus, elle constituerait un précédent dangereux pour les minorités d'autres Républiques et de nombreux Etats européens. L'imbrication des peuples et le respect des personnes appellent une solution pacifique nantie de garanties solides et ouverte sur la reconstruction d'un espace commun.

Les solutions durables dépendent dans une grande mesure de l'authentique démocratisation du système communiste. Or la démocratie n'est pas le fait d'une élection mais d'un ensemble de comportements et de "vertus" démocratiques, du sens de responsabilité des citoyens et des dirigeants. Les 45 années de communisme ont marqué les mentalités et ont créé des rigidités de structures et des forces organisées : ainsi, l'armée diminuée mais forte de plusieurs unités incontrôlables et la police qui a survécu dans toutes les Républiques. Le nationalisme s'est fondu dans ces moules sous l'effet de la conversion des dirigeants et des intellectuels. A leur tour, les couches populaires ont été contaminés par une information unilatérale sous tutelle gouvernementale. L'accès aux médias, à la Télévision et à la Radio en particulier est fermé à ceux qui pourraient y apporter une note discor-

dante. D'où la nécessité d'une action de décontamination des esprits qui appelle une garantie européenne. De surcroît, la faiblesse des partis d'opposition jointe à la mobilisation pour la guerre, crée une situation propice au maintien des régimes national-autoritaires.

Cependant on ne vit pas que du nationalisme: à la longue, la passion nationaliste ne pourra plus masquer la catastrophe économique. On estime à 10 milliards de dollars le manque à gagner en une année en regard de la dette yougoslave de 16 milliards. Ce chiffre s'accroît de jour en jour avec les dépenses militaires et les destructions du fait de la guerre civile. C'est le résultat immédiat du conflit qui fait éclater le marché commun yougoslave, paralyse les échanges et les économies largement interdépendantes. Autant de facteurs qui joints à l'inflation et au chômage, renforcent l'emprise d'un pouvoir autoritaire et préparent des bouleversements sociaux profonds.

Si l'engrenage de la violence n'est pas arrêté puis inversé, si la paix n'est pas rétablie, le risque d'une conflagration générale dans les Balkans devient réel. Dans ces conditions, il peut paraître prématuré de réfléchir sur l'avenir des peuples yougoslaves et sur celui des peuples et des Etats de l'Europe centrale et orientale. La raison principale qui a motivé cette démarche est que leur avenir est en Europe lié au destin de la Communauté européenne. C'est dans cette perspective d'union à plus long terme que s'inscrit la réflexion prospective tant sur la Yougoslavie que sur les autres pays de l'Europe de l'Est. Faut-il rappeler que c'est au plus fort de la 2e guerre mondiale que les mouvements de résistants de divers pays européens ont élaboré les projets d'une Fédération des Etats démocratiques de l'Europe.

Suivant cette logique, le présent ouvrage se compose de trois parties:

La première nous interroge sur la paix ou la guerre en Yougoslavie et sur la possible issue du cercle infernal: elle vise à entrouvrir une porte sur l'avenir et la Communauté européenne.

La deuxième partie traite de l'ensemble des pays de l'Europe de l'Est qui, soutenus par la Communauté européenne, cherchent à recréer leurs liens de solidarité et d'échanges. A notre avis cette orientation implique deux conditions: a) une distinction entre un ensemble des pays de l'Europe de l'Est et l'Union Soviétique, distinction qui en écartant leur intégration n'exclut nullement leur coopération; b) une stratégie de rassemblement de la part de la Communauté européenne, d'autres organisations régionales et des Etats développés, stratégie qui au lieu de les diviser encouragerait leur rapprochement et leur intégra-

tion dans l'espace économique puis dans la Communauté européenne.

La troisième partie pose les jalons du fédéralisme européen. C'est la promesse d'une solution viable et des institutions efficaces dans cette inextricable imbrication de peuples, de cultures, de langues et de religions qui forment l'Europe. Le fédéralisme offre la possibilité de les réunir dans des communautés respectueuses des identités des nations, des peuples, des minorités et par dessus tout des personnes.

## Avertissement

Un fragment de la première version du chapitre sur la crise yougoslave a paru dans le *Journal de Genève* des 5, 6, et 7 août 1991. L'idée du rapprochement des deux Europes a été esquissée dans un rapport présenté au Colloque de l'Institut d'études européennes (ULB) en mai 1990 et publié aux Editions de l'Université de Bruxelles en 1991. Quant à la réflexion sur le fédéralisme, elle reproduit une brève synthèse d'un long cheminement qui, poursuivi depuis les années 50, doit aboutir à un ouvrage sur l'avenir fédéraliste de l'Europe. Cette étude paraîtra à la fin de 1991 aux Presses Universitaires de France dans la collection de l'Institut universitaire d'études européennes de Genève.

## Chapitre premier

### La Yougoslavie entre la guerre et la paix

#### *1) L'engrenage de la violence*

L'engrenage de la violence verbale et belliqueuse déclenchée, la Yougoslavie, avec ses Républiques animées de volonté d'indépendance à tout prix, semble emportée inexorablement vers une explosion de violence généralisée. Dès lors, la priorité va à la sauvegarde de la paix puis à la recherche d'une solution durable. Cette double action est d'autant plus urgente que la crise yougoslave constitue un test pour la solution pacifique de nombreux conflits de nationalités ouverts ou latents qui menacent comme une épée de Damoclès l'Europe de l'Est mais n'épargne pas tout à fait l'Europe de l'Ouest. Autant dire que la solution qui sera adoptée en définitive dans ce cas constituera un précédent pour l'avenir de l'Europe tout entière. D'où la nécessité de replacer ce conflit dans le contexte européen et dans la perspective du processus d'union des Etats et des Régions de l'Europe.

C'est dans cette optique globale que devrait être abordé le conflit yougoslave. Dès lors, il serait pour le moins imprudent de vouloir régler les conflits de nationalités de manière précipitée et cas par cas sans prendre en considération le problème dans son ensemble ainsi que les effets à long terme des choix précipités. Mais la gravité de la crise yougoslave appelle à une action urgente, impliquant le consensus réfléchi à la fois des responsables et des peuples de Yougoslavie et de la communauté européenne et internationale. En effet, le choix entre deux principes fondamentaux mais parfois contradictoires, le principe de l'autodétermination des peuples et le principe du respect des frontières et des engagements ne peut être fait au gré des circonstances, sous la menace d'une guerre ou imposé par la force. Les solutions qui ne se fondent pas sur le libre consentement

des intéressés ou des parties au conflit ne sont pas promises à une longue vie mais, en revanche, elles portent en elles des germes de conflits violents.

A ce titre au moins, le cas yougoslave est exemplaire. C'est pourquoi la décision de la Communauté européenne qui vise à rétablir et à garantir la paix ainsi qu'à prévoir un délai de réflexion et de conciliation paraît sage. Elle s'inscrit d'ailleurs dans le prolongement de la décision adoptée par la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) d'envoyer une mission chargée de superviser le cessez-le-feu et une mission de bons offices pour contribuer à la reprise du dialogue politique. Cette double mission est confiée à la Communauté européenne agissant en pleine coopération avec les autorités yougoslaves. La participation à cette mission pourra être élargie à d'autres pays tels que la Suisse et la Suède à l'exclusion néanmoins des pays voisins de la Yougoslavie dont l'Autriche qui s'est déjà prononcée en faveur de l'indépendance de la Slovaquie et de la Croatie. L'expérience montre que toute approche d'un conflit aussi complexe exige non seulement des preuves de bonne volonté mais aussi la capacité d'appréhender les problèmes dans son ensemble et dans toute sa complexité.

La création des Etats indépendants et leur reconnaissance par la communauté internationale offre-t-elle une solution durable aux problèmes de nationalités et des minorités en Yougoslavie et en Europe ainsi qu'aux problèmes de transition à la démocratie et de développement? Telle nous apparaît la vraie question de fond dans toute sa dimension. En effet, la création des Etats pourrait dans certains cas précipiter les crises sans nécessairement résoudre le problème des minorités à l'intérieur de ces nouveaux Etats et sans assurer automatiquement la démocratie ainsi que le développement et le bien-être économiques. L'existence d'un Etat n'est pas une solution en soi. A son tour, un Etat croate ou serbe pourrait opprimer les minorités qui l'habitent. Certes, le cas de la Slovaquie pris isolément ne soulève pas, du fait de son homogénéité nationale, les mêmes difficultés que ceux de la Croatie ou de la Serbie. Mais si l'on admet l'autodétermination du peuple slovène à la suite de la proclamation unilatérale de son indépendance accompagnée de mesures immédiates, peut-on refuser ce droit à la minorité serbe en Croatie, albanaise en Serbie, aux minorités serbe et croate en Bosnie-Herzégovine et ainsi de suite. Au nom de quel principe justifierait-on un refus à exercer ce même droit aux minorités hongroises vivant dans les pays voisins, aux minorités polo-

naise et roumaine en Union soviétique, à la minorité turque en Bulgarie ou en Grèce, ou aux Irlandais du Nord, aux Basques, aux Corses. Bref, à tous les indépendantistes qui demandent ou qui demanderaient à l'avenir, par des votes et par les armes, l'instauration de leur Etat indépendant. Où commence et où s'arrête le droit de tout peuple, de toute minorité à se donner son propre Etat? Ce processus déclenché, comment limiter la prolifération des Etats-Nations, des Etats-Ethnies et des micro-Etats? Le moment n'est-il pas venu de faire preuve de plus d'imagination dans l'élaboration de la nouvelle architecture de l'Europe sans tout sacrifier au principe sacro-saint de l'Etat et de son indépendance plus fictive que réelle. A l'heure où l'Europe occidentale s'unit et où les pays de l'Europe de l'Est cherchent leur identité, il semble urgent de penser et d'agir en fonction de communautés et régions solidaires dans un ensemble européen multinational, multireligieux et plurilingue et dans les structures flexibles de type fédératif.

#### a) La crise yougoslave, prélude à une crise généralisée

Bien que l'attention des gouvernements et de l'opinion ait été accaparée par la gravité du conflit en Slovaquie, la menace d'une guerre civile vient surtout de la Croatie et de la Serbie. Le conflit slovène est apparu à l'origine comme un test pour la Croatie dont le gouvernement a adopté au début comme toute une attitude modérée malgré quelques déclarations enflammées du ministre de la défense entre autres. Comme si la présidence croate attendait de voir, après la proclamation solennelle de l'indépendance, ce que donnerait l'action tous azimuts entreprise par le gouvernement slovène: occupation des postes frontalières, mobilisation des forces de police et de défense territoriale que Tito avait autrefois instaurée contre la menace soviétique. Alors que l'on laissait prévoir un acte symbolique à effet déclaratoire, les autorités slovènes ont agi avec une rapidité et une efficacité surprenantes qui, loin d'être spontanée, supposait une action programmée. C'est aussi un exemple de la remarquable utilisation des médias et en particulier des images fortes à la télévision. Certes, la Slovaquie a procédé aux élections législatives en avril 1990 dont est issu un gouvernement non communiste de couleur démocrate chrétienne et nationaliste, alors que l'élection présidentielle a porté à la présidence un communiste réformiste. Cette cohabitation est animée par l'élan

national dont la volonté d'indépendance a été exprimée lors du plébiscite de l'année passée. La Slovénie présente un cas test. Il est probable que certains signes d'acceptation tacite de la part du gouvernement serbe ainsi que ses velléités hégémoniques qui se sont manifestées après la disparition de Tito, ont contribué à susciter ou du moins à renforcer cette volonté d'indépendance des Slovènes. Aspiration que certains Etats voisins n'ont pas manqué d'encourager. La mise en oeuvre de l'indépendance et les mesures qu'elle a entraînées ont provoqué une réaction violente de l'armée fédérale. Dès lors, l'escalade de la violence s'est déclenchée donnant lieu à des combats meurtriers faisant des centaines de victimes. C'est une leçon quant à la nécessité d'une procédure pacifique pour qu'une aspiration même légitime à l'indépendance puisse, en bannissant tout recours à la force, se réaliser à l'amiable par consensus mutuel.

#### b) Le conflit serbo-croate

Si la Slovénie constitue une exception par sa population homogène, la Croatie illustre en revanche l'inextricable imbrication des peuples et des minorités de Yougoslavie. Un acte d'indépendance ou un remodelage des frontières de manière unilatérale risquerait de déclencher une escalade de violences se propageant d'une République à l'autre et menaçant de s'étendre au-delà des frontières yougoslaves. C'est pourquoi la clé du problème réside principalement dans la relation entre la Croatie et la Serbie. D'autant que la Croatie est habitée par une forte et ancienne minorité serbe installée bien avant la création de la Yougoslavie. Cette minorité qui représente 11 à 12% de la population de Croatie (4,7 millions d'habitants) est profondément enracinée dans les régions de Krajina et de Slavonie où les heurts meurtriers avec la garde nationale croate se produisent quotidiennement. L'engrenage de la violence a été déclenché et les affrontements bien que localisés se sont intensifiés risquant de provoquer une guerre civile généralisée. Dans d'autres régions de Croatie des milliers de Serbes sont dispersés et vivent en osmose avec la majorité croate: les villages serbes et croates voisinent quand ils ne sont pas mixtes. Et à elle seule, la ville de Zagreb contient environ 100.000 Serbes. Que sera le sort de ces Serbes si la Croatie s'achemine, suivant l'exemple de la Slovénie, vers la constitution d'un Etat indépendant? Certes, le gouvernement croate n'a pas manqué de proposer des garanties pour

les droits des minorités serbes. Mais la fièvre nationaliste, l'explosion d'intolérance et de haine ainsi que les actes de violence quotidiens ont fait ressurgir les souvenirs du génocide des Serbes de Croatie et de Bosnie-Herzégovine perpétré par les oustachis de l'Etat croate fasciste instauré par le IIIème Reich sur les ruines de l'Etat yougoslave en 1941. Le traumatisme d'une minorité enclavée a réveillé l'instinct d'auto-défense soutenu, voire encouragé par la Serbie.

En se réclamant à leur tour du principe d'autodétermination, les Serbes de la Krajina se sont prononcés massivement en faveur du maintien d'un Etat yougoslave meilleur garant de leur survie et de leur autonomie. Au cas où un Etat croate indépendant devait voir le jour, ils ont la ferme volonté de se rattacher à la Serbie. Ce choix populaire qui, exprimé par un vote et soutenu par les armes, coïncide avec l'intention du président de la Serbie d'unir tous les Serbes dans un grand Etat serbe et ouvre la voie à la scission de la Krajina puis de la Slavonie ou à la guerre civile. Cette révision des frontières ne constitue pas une solution durable car elle laisse de côté plusieurs milliers de Serbes au coeur de la Croatie et de sa capitale. Le conflit serbo-croate correspond au jeu à somme nulle car ce que l'une des parties gagne l'autre le perd. Avec une aggravation du fait que cette solution appelle une revanche tout en laissant sans réponse la question des Serbes dispersés dans plusieurs localités de Croatie. Dans ces circonstances une seule issue s'impose, à savoir la recherche d'une formule de coopération entre les Serbes et les Croates. Et ce n'est là qu'un échantillon représentatif des mélanges de populations, des problèmes des minorités qui caractérisent toutes les Républiques de Yougoslavie à l'exception de la Slovénie. Comment, dans ces conditions, chercher à former des Etats-nations homogènes sans bouleverser le tissu des populations aux clivages religieux et linguistiques superposés, sans provoquer une conflagration généralisée ?

#### c) Le cercle infernal

L'éclatement menace la Bosnie-Herzégovine, République-tampon entre la Croatie et la Serbie qui est l'objet de convoitise de ses deux voisins qui pourraient bien s'entendre pour consommer son partage. En effet, cette République comprend environ un tiers de Serbes, un cinquième de Croates et une majorité de Musulmans d'origine slave. Les bruits sur le partage ont été confirmés dans une déclaration

du président croate à la presse britannique au cours du week-end du 14 juillet 1991: le partage de la Bosnie- Herzégovine serait, selon ses dires, l'une des meilleures façons de régler le conflit serbo-croate. De son côté le président de la Serbie poursuivant son idée du rassemblement des Serbes cherche à gagner le soutien des Musulmans. En revanche le président de la Bosnie-Herzégovine considère que le partage serait la pire des solutions à la crise yougoslave car elle entraînerait inéluctablement une guerre sanglante. Et le Parlement de la République de demander à l'armée fédérale de garantir l'intégrité de son territoire. Cet exemple concret illustre la confusion guerrière qui règne en Yougoslavie ainsi que les conflits croisés en chaîne qui embraseraient Républiques et Provinces.

Dans ce contexte d'explosion de nationalismes, la sécession de la Slovénie suivie de celle de la Croatie provoquerait la dislocation de la Yougoslavie et la révision de ses frontières à l'intérieur comme à l'extérieur. Ce processus de déstabilisation et de désintégration déclenché en Yougoslavie aurait une forte probabilité de se propager de proche en proche dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Plus d'un voisin de la Yougoslavie n'a pu cacher ses velléités, ses bonnes intentions ou ses nostalgies d'un passé révolu. S'abandonnant au rêve de MittelEuropa, l'Autriche oublieuse à la fois de sa neutralité et de sa candidature à la Communauté européenne, a été rappelée au devoir de non ingérence par l'Union soviétique. A son tour le premier ministre hongrois a affirmé que la région de Vojvodine à forte minorité hongroise n'avait jamais fait partie de la Serbie ayant proclamé, à la fin de l'empire austro-hongrois, son rattachement direct au Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes devenu la Yougoslavie. Cette thèse rejetée par la Serbie pourrait être un encouragement à l'indépendance de la communauté hongroise ou à son rattachement à la Hongrie. Elle est certainement un signe précurseur des chambardements des frontières que précipiterait l'éclatement de la Yougoslavie. Cet appel indirect au rassemblement risquerait d'être entendu des Hongrois vivant hors des frontières de la Hongrie dont les deux millions en Roumanie. De son côté, l'Albanie plaide en faveur d'une République du Kosovo provoquant la réaction des Serbes qui refusent de céder le berceau de leur culture. Ce n'est là qu'un signe annonciateur du cercle infernal et de l'engrenage des revendications et des conflits de nationalismes déchaînés que risquerait de déclencher la dislocation de la Yougoslavie. D'où l'urgent besoin des garanties de paix afin qu'un réel dialogue entre toutes les

parties permette la recherche d'une solution durable par consensus. Il y va de l'avenir de l'Europe de l'Est et de l'Europe tout entière.

## 2) *La Yougoslavie à contre-courant*

La complexité de la crise yougoslave, l'imbrication des peuples et des croyances ainsi que la menace d'un conflit généralisé ont amené la Communauté européenne mais aussi la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) à apporter leur contribution à la recherche d'une solution globale et durable. L'accord de Brioni au début de juillet 1991 est un premier pas qui vise à assurer la paix, à briser puis inverser le processus conflictuel et à ouvrir des négociations entre toutes les parties concernées. Malgré son acceptation, les harcèlements meurtriers continuent dans les régions serbes de Croatie et des signes d'agitation se manifestent dans d'autres régions chaudes dont le Kosovo.

La menace d'une explosion de violences loin d'avoir disparue s'accroît avec la mobilisation des esprits et de nombreuses formations paramilitaires en Serbie comme dans d'autres Républiques, formations qui tendent à échapper aux contrôles des autorités ou de l'armée fédérale. La diffusion des armes dans la population semble se généraliser dans un milieu qui n'a rien de commun avec la tradition suisse. L'armée fédérale elle-même n'obéit pas toujours à la présidence fédérale. Dominée par les cadres à majorité serbe, elle reste cependant partiellement multi-ethnique mais fidèle en bonne partie à l'idéologie communiste et yougoslave. Gardienne de l'intégrité du pays, elle est parfois en conflit avec les polices, les gardes nationales des Républiques de Slovénie et de la Croatie lorsqu'elle cherche à protéger les frontières de la Yougoslavie ou à s'interposer entre la garde nationale croate et les militants nationalistes serbes ou que dans certaines occasions elle leur apporte son soutien. Mais d'autre part, ce sont ses hauts responsables qui ont pris l'initiative de retirer les forces fédérales de la Slovénie. Les comportements changeants et parfois partisans des unités de l'armée, les discours de ses chefs qui laissent percer des contradictions sont des signes extérieurs des clivages et des divergences qui traversent ce corps hiérarchique.

## a) Le retour de l'histoire

Les lectures de l'histoire faites par les dirigeants et les médias ne visent qu'à exciter les sentiments nationalistes. Après 45 ans d'une histoire officielle, tous les fantasmes historiques ont ressurgi qui mettent l'accent sur tout ce qui sépare et passent sous silence tout ce qui unit. D'un côté, la culture dite occidentale des Slovènes et des Croates par opposition à la culture dite orientale des Serbes et des Républiques du Sud. C'est Rome contre Byzance, le catholicisme contre l'orthodoxie. Comme si la culture européenne ne reposait pas sur ses origines héritées de la Grèce antique, du christianisme, de Rome et de Byzance ainsi que des apports latins, germaniques et slaves et d'autres cultures extra-européennes. Ainsi que le rappelait souvent Denis de Rougemont, la culture européenne est un ensemble de cultures diverses qui forme le fondement du fédéralisme européen, de l'union dans la diversité. Dans le débat yougoslave, on insiste sur la diversité en négligeant le fond commun.

Dans le même esprit, la Yougoslavie, considérée souvent comme un Etat artificiel issu de la première guerre mondiale, porterait la marque de deux Empires opposés, l'Empire austro-hongrois et l'Empire ottoman qui ont longtemps régné sur les Slaves du Sud. Dans ce raccourci historique, deux omissions méritent d'être rappelées: la révolution nationale serbe après plusieurs échecs a abouti à la constitution d'un Etat serbe indépendant à la fin du XIXe siècle alors que la dissociation de la Slovénie et de la Croatie de l'Empire austro-hongrois est la résultante de la victoire des alliés en 1918; l'idée d'un Etat commun à tous les Slaves du Sud, Serbes, Croates et Slovènes, doit sa promotion principalement aux chefs de file des intellectuels slovènes et croates.(2) L'Etat yougoslave a été fondé sur une association plutôt librement acceptée à l'origine. C'est le point essentiel qui le différencie des Etats baltes annexés à l'Union soviétique par la force au cours de la deuxième Guerre mondiale. Certes, ce rassemblement multinational et multi-ethnique peut apparaître artificiel sous divers aspects. Mais, par comparaison avec la Communauté européenne, la communauté d'origine et de langues des Slaves du Sud avec ses fortes minorités musulmanes de souche slave et d'autres non slaves apparaît cependant moins artificielle. D'ailleurs, l'exemple de la Suisse est là qui apporte une preuve supplémentaire que les seuls critères linguistiques, ethniques ou religieux ne permettent pas d'évaluer la viabilité d'une communauté qui repose sur un destin commun.

C'est un avenir commun bâti sur les exigences nouvelles de l'économie et de la technologie, de la concurrence mondiale et de la sécurité qui constitue la principale motivation et la principale finalité de la Communauté européenne. Les peuples de Yougoslavie ont-ils un avenir commun qui viendrait s'inscrire dans le grand dessin d'une Europe Unie?

La vie en commun des peuples yougoslaves ne s'est pas déroulée dans le respect de l'égalité et de l'identité de chacun d'entre eux. La période d'entre deux guerres a été marquée par des conflits entre Serbes et Croates, ces derniers cherchant à affirmer leur autonomie à l'encontre de la domination serbe et du régime autoritaire d'Alexandre 1er tempéré par des périodes de tentatives démocratiques. Profitant de la débâcle de 1941 et du soutien de la part d'Hitler, les oustachis n'ont pas manqué de prendre leur vengeance en exterminant des centaines de milliers de Serbes de Croatie. La conquête du pouvoir par Tito et ses partisans yougoslaves, après avoir éliminé le mouvement du général Mihajlovic, met un voile sur la guerre civile, sans pour autant refermer les blessures profondes qui refont surface à présent. Le régime communiste d'inspiration nationale a vécu sous l'autorité dictatoriale de son président à vie, qui s'appuyait sur un parti communiste dont le "centralisme démocratique" sous-tendait un fédéralisme formel et une autogestion maîtrisée.(3) Cependant, dans les années 70, les tensions entre Croates et Serbes d'abord réprimées conduisent ensuite à une plus grande décentralisation et à la création des provinces autonomes de Vojvodine et du Kosovo. La constitution de Tito de 1974 ampute en fait la Serbie de ses deux provinces. Le président croate de Yougoslavie diminue ainsi le poids de la Serbie. Après sa mort en 1980, la Constitution de Serbie de Milosevic rétablira en 1989 son autorité sur les deux provinces sans pour autant modifier la composition de la présidence collégiale yougoslave comprenant les représentants des six Républiques et des deux Provinces. L'équilibre relatif d'une fédération boiteuse est rompue. D'autant que Slobodan Milosevic a cherché à dominer d'abord le parti communiste yougoslave, provoquant le départ des représentants du parti slovène qui l'accusaient d'ambition hégémonique. Dès lors, la fracture tendra à s'accroître faisant basculer le président Kucan du camp des communistes réformistes dans le camp des nationalistes slovènes.

Cependant, le patron du parti communiste serbe a cherché à asseoir son pouvoir en Serbie. Les troubles au Kosovo lui offrent l'occasion de mobiliser les grandes masses à la faveur de l'idéologie

renaissance de la grande Serbie: la protection puis la réunion de tous les Serbes dans un seul Etat. Allumée, la flamme nationaliste s'est rapidement diffusée d'une république à l'autre. Faut-il pour autant, suivant une opinion répandue, en attribuer la responsabilité initiale au président serbe: "sans Milosevic il n'y aurait pas eu de Tudjman". C'est une vision limitative et personnalisée quand on se remémore que le thème central de la campagne électorale du président Tudjman n'était autre que l'indépendance de la Croatie. Dans un certain sens, les deux frères en religion devenus ennemis ont besoin l'un de l'autre comme ils ont besoin de la flamme nationaliste. Le nationalisme qui s'est manifesté déjà à plusieurs reprises sous Tito a explosé partout à la première occasion, libéré de la tutelle du parti et de la menace extérieure. L'idéologie nationaliste a remplacé l'idéologie marxiste. Une idéologie du XIXe siècle s'est substituée à l'autre.

#### b) Démocratie de façade?

Sur un point tout le monde est d'accord: ce sont les peuples de Yougoslavie qui seuls doivent décider de leur avenir. M. Genscher l'a encore réaffirmé le 12 juillet de cette année à Lisbonne tout en rappelant les conditions fixées par la Charte de Paris: cette décision fondamentale doit être prise une procédure de dialogue et de négociations sans recours à la force ou à la coercition et dans le respect des droits de l'homme et des droits des minorités, de la démocratie et du droit à l'auto-détermination. Ces conditions sont loin d'être remplies en Yougoslavie.

Les unes après les autres toutes les Républiques ont procédé aux premières élections libres depuis la fin de la 2ème guerre mondiale. Mais une élection ne fait pas la démocratie. Celle-ci suppose une série d'élections libres, les institutions et les comportements démocratiques dans un milieu pluraliste avec deux ou plusieurs partis qui sont en concurrence et les médias qui garantissent une information diversifiée. L'ensemble de conditions difficiles à remplir lors des premières élections d'autant que certaines de ces élections se sont déroulées avec précipitation et sur un thème hautement démagogique: le nationalisme. En effet, tous les partis au pouvoir et la majorité des partis d'opposition ont été élus sur le thème de l'indépendance nationale. Les élans nationalistes ont embrasés les peuples des Républiques, Provinces et régions. Ce thème porteur a permis à de nombreux diri-

geants communistes de trouver une nouvelle légitimité. En réalité, il est difficile d'imaginer qu'une nouvelle génération d'hommes politiques pouvait surgir d'un coup après 45 ans de régime communiste. De la sorte, des larges couches de la classe dirigeante décrite par Djilas dans les années cinquante et leurs héritiers se perpétuent au pouvoir avec d'autant plus de succès qu'elles réussissent des conversions d'un marxisme à un nationalisme souvent extrémiste.

En Yougoslavie, la transition s'effectue par voie de nationalismes virulents et démagogiques. Pour bien affirmer leur pouvoir, les gouvernements ont procédé, tant en Slovénie qu'en Croatie, par voie de plébiscite ou de référendum populaire. Quelle est la valeur de cette volonté populaire exprimée à un moment de grande passion nationaliste qui reflète plus un choix passionnel que rationnel. Le référendum en Croatie n'a rien eu de commun avec les référendums pratiqués en Suisse: réalisé dans un délai de quelques semaines, précédé d'une "campagne à une voix" et accompagné d'une forte pression sociale, il n'a en pratique laissé aucun choix. Est-ce un vote démocratique dans le respect des principes de la démocratie sur lequel se fonde le divorce des peuples yougoslaves après plus de 70 ans de vie certes agitée mais commune? Au lieu d'entériner le divorce sur un coup de tête passionnel, ne valait-il pas, selon une logique démocratique, donner du temps afin qu'un véritable débat public offre la possibilité de s'exprimer tant à la fièvre nationaliste qu'à la voix de la raison et des intérêts à plus long terme? Il est évident que pour des motifs de stratégie de négociation et de fiction démocratique, on a préféré le recours sans délai au verdict populaire. Quelle démocratie occidentale oserait procéder de la même manière? Une critique semblable est à adresser aux dirigeants communistes serbes qui, convertis au socialisme populiste et nationaliste, ont lancé des élections à la fin de l'année 1990 sans donner le temps aux partis d'opposition de s'organiser et de mener une campagne électorale dans des conditions d'une démocratie normale. Malgré les élections, la transition à la démocratie est handicapée par des structures rigides et résistantes qui sont des séquelles de l'ancien régime. Les mentalités et les comportements des dirigeants mais aussi de nombreux citoyens portent la marque de 45 ans du système communiste. Il faudra quelques patience pour que les "vertus démocratiques" et le sens des responsabilités individuelles soient assimilées par cette société longtemps contrôlée par le parti unique malgré une certaine liberté octroyée ou suscitée par l'autogestion et la décentralisation. Si certains changements sont en cours, l'infrastructure héritée

de l'ancien régime est en place: la classe dirigeante convertie du marxisme au nationalisme cherche à se maintenir en place soit par le vote soit dans les structures administratives et dans diverses institutions de l'Etat. Si le parti communiste yougoslave s'est désintégré au profit des partis dans les Républiques transformées en partis social-démocrates, l'armée demeure une force puissante malgré un certain effritement et le fait que plusieurs unités échappent à son contrôle. En revanche la milice, les forces de l'ordre et la police secrète sont solidement implantées dans les Républiques. Les médias et en particulier la Télévision et la Radio sont des instruments des gouvernements. Enfin, en dépit des slogans et quelques lois sur la privatisation, les gouvernements restent maîtres des secteurs importants de l'économie. Dans ces conditions, il est douteux que l'on puisse qualifier de démocratie réelle les régimes actuels des Républiques, prisonniers de cette armature ancienne et tentés par diverses formes de système national-autoritaire, voire national-totalitaire. Et ce sont les dirigeants, pour la plupart des anciens communistes qui, issus de telles élections, ont la responsabilité principale de décider de la guerre ou de la paix ainsi que de l'avenir des peuples de la Yougoslavie. Il est plus facile d'éveiller et d'exciter les passions nationalistes que de construire une véritable démocratie, de reconstruire une économie de marché et d'assurer un avenir aux peuples de Yougoslavie.

c) Une "fédération", résidu de l'ancien régime communiste

Les doutes quant à la légitimité démocratique n'épargnent pas les autorités fédérales. La présidence collégiale issue des Républiques et des Provinces, est composée de leurs représentants et présidée pour une année par le Croate Mesic. Cette présidence croate enfin acceptée par le président serbe grâce à l'accord mis au point par la "troïka" de la Communauté européenne, ne facilite pas ses relations avec l'armée fédérale ni avec le président de la Serbie et ses alliés. Le premier ministre Ante Markovic, Croate lui aussi, réformateur issu de l'ancien régime, a une légitimité reconnue à l'extérieur en fonction notamment de ses réformes économiques, mais largement contestée par plusieurs gouvernements des Républiques dont la Serbie mais aussi sa patrie d'origine. A son tour, le Parlement fédéral dont la chambre des peuples a été renouvelée plusieurs fois sans jamais avoir été élue au suffrage universel direct, assure la continuité sans véritable autorité.

Ces institutions yougoslaves boiteuses et le gouvernement central réformiste font face aux gouvernements des Républiques qui peuvent se prévaloir de leurs origines électorales dont les autorités centrales ont été privées. Les réticences et parfois des refus à organiser les élections au niveau yougoslave ou de consulter la population sur l'union yougoslave et son avenir, peuvent être interprétées comme une volonté d'affirmer les souverainetés populaires des Républiques en mettant le pouvoir central devant un fait accompli. De toute manière, il en est résulté un déséquilibre entre la "fédération" et les Républiques membres. Le pouvoir central a été dépouillé largement et d'un commun accord tacite entre les Républiques d'une partie substantielle de ses compétences politiques et de sa capacité d'agir à l'exception de certaines prérogatives économiques qui continuent à bénéficier d'un soutien international en régression. Le pouvoir central est d'autant moins efficace qu'il est lui-même divisé. Il est handicapé par la division qui frappe les pouvoirs civils qui par surcroît éprouvent des difficultés à se faire obéir par une armée yougoslave elle-même en proie à diverses factions. Dans ces conditions, on voit mal comment le pouvoir central pourrait à lui seul imposer la démobilisation des formations paramilitaires, le retour de l'armée fédérale dans les casernes ainsi que le contrôle du désarmement et du respect de la paix. Une telle opération ne pourra être menée à bien qu'avec la participation active des Républiques, ainsi que le concours de nombreux observateurs européens, voire de casques bleus européens capables de s'interposer et de garantir la paix.

Paradoxalement, la fédération yougoslave, objet d'attaques convergentes de la part des Républiques, n'est pas et n'a jamais été une véritable fédération. Imposés par un pouvoir dictatorial, l'Etat fédéral yougoslave et son économie autogérée étaient gouvernés par le pouvoir centralisé du parti communiste yougoslave. (4) Malgré l'autogestion et une certaine décentralisation des institutions politiques et économiques, malgré certains espaces de libéralités, le pouvoir essentiel demeurait concentré dans le parti unique disposant du monopole de l'idéologie, des médias, des ressources et de l'Etat. A la suite de la mort de Tito, principal fédérateur, l'Etat-parti qui avait la forme d'une "fédération centralisée" - contradiction dans les termes et dans la substance - était soumis à la pression des forces centrifuges de même que le parti communiste lui-même tendait à se décentraliser pour épouser les contours des Républiques. Les institutions de l'Etat central qui ont survécu offrent un cadre fragile caractérisé par la

coexistence d'éléments hétérogènes empruntés aux formes de l'Etat et de la confédération classiques, complétées par les institutions représentant les communautés socio-économiques. Cette construction complexe qui a confondu plus d'un juriste ou homme politique a été supportée par l'armature du parti communiste. Le jour où celle-ci s'est fissurée puis fragmentée a été le début de l'érosion de l'autorité centrale.

Un faux débat s'est greffé là dessus: pour ou contre la "fédération" qui en fait représente la survivance de l'ancien régime dont le symbole de l'étoile rouge orne encore le drapeau yougoslave alors qu'il a disparu des drapeaux des autres pays ex-communistes de l'Europe de l'Est, de la plupart des Républiques yougoslaves et tout récemment en Union soviétique. Une "fédération" qui en avait la forme mais pas la substance. En effet, le fédéralisme est indissociable de la démocratie. Il repose sur la libre association des Etats, Républiques ou Cantons, le respect des droits de l'homme, des peuples et des minorités ainsi que le rejet de tout pouvoir hégémonique. Il garantit le respect des identités nationales et régionales ainsi que les identités et l'autonomie des minorités. En outre, le fédéralisme implique la mise en oeuvre du principe de subsidiarité en ne confiant à la fédération que les fonctions que les Etats membres ne sont pas en mesure d'accomplir ou qui appellent une mise en commun des ressources des Etats membres. Mais la fédération n'a de vie réelle que si elle donne une forme institutionnelle à une communauté politique pluraliste comprenant une économie et une société pluraliste. Ces exigences de base sont loin d'être remplies dans la Yougoslavie actuelle. C'est pourquoi ceux qui combattent à présent contre la "fédération" et pour une "confédération", refusent en réalité l'ancien régime et cherchent, dans l'immédiat à l'exemple de la Slovaquie ou de la Croatie, à se doter d'un Etat indépendant et souverain. La Serbie officielle tout en prêchant pour la maintien de la "fédération", cherche à miner l'autorité centrale qui lui échappe et s'oriente en dernier ressort vers une grande Serbie ou vers une "petite Yougoslavie" où elle serait entourée de quelques satellites au sein d'un résidu de structures yougoslaves. Dans cette perspective, la querelle des mots perd son sens et ne fait qu'ajouter à la confusion générale sans pour autant ouvrir la voie à une solution réaliste.

Cette volonté de former les Etats-Nations relève d'un rêve du siècle passé, rêve qui s'est souvent transformé en guerres bien réelles. D'ailleurs, comment réaliser l'adéquation entre Etat et Nation dans ce

puzzle des peuples sans susciter ou exaspérer des conflits inter-ethniques? A ce titre, deux expériences sont particulièrement significatives bien que différentes: l'une ayant une longue histoire mais une dimension réduite, celle de la Suisse; l'autre n'ayant qu'une histoire récente mais une dimension à la mesure des problèmes d'aujourd'hui, celle de la Communauté européenne. La première offre l'exemple d'une coexistence fructueuse entre cultures et langues, ethnies et religions différentes au sein d'une Fédération qui n'a que le nom de la Confédération. La seconde, après avoir scellé la paix entre ennemis traditionnels, vise à apporter une réponse aux défis économiques et politiques du monde par la mise en commun des ressources des Etats-Nations de l'Europe occidentale et par la création d'un vaste marché et d'un espace politique sans frontières dans le respect des diversités nationales et régionales. Deux expériences distinctes par leur histoire mais proches par leur orientation fédéraliste. De surcroît, elles exercent chacune à sa façon une forte attraction sur les pays de l'Est et en particulier sur la Yougoslavie dont elles partagent le caractère multinational. Cette parenté de structures complexes jointe au rôle de la Communauté européenne dans la transition démocratique et économique des pays de l'Europe de l'Est, laisse entrevoir un espoir quant à la solution possible de la crise yougoslave à condition que les dirigeants de l'Etat central et des Républiques ne continuent pas à s'accrocher aux rêves du passé et se tournent résolument vers l'avenir. Au lieu de s'armer pour la guerre, ils seraient mieux avisés de hâter la démocratisation et le développement économique des communautés dont ils ont la responsabilité.

#### d) Une dimension délaissée: l'économie

La Yougoslavie dérive à contre-courant. Alors que l'Europe occidentale achève son marché unique à 12 qui doit compléter l'Espace économique européen à 19 et que la Communauté des Douze s'oriente vers une Union politique de type fédéral, les Républiques yougoslaves érigent des barrières quand elles ne se font pas la guerre commerciale, ou la guerre tout court. Or, toutes les Républiques ainsi que l'Etat central ont leurs espoirs tournés vers la Communauté européenne qui est en train de parachever son marché unique de 340 millions de consommateurs en supprimant tous les obstacles et en mettant en pratique les règles de la concurrence; d'ici 1993, elle doit réa-

liser les quatre libertés (biens, personnes, services et capitaux), les politiques d'accompagnement dont la politique régionale et la politique scientifique et technique ainsi que s'engager dans la voie de l'Union économique et monétaire avec au bout une Banque centrale européenne et une monnaie unique. Cette mise en commun des efforts économiques et sociaux à laquelle cherchent à s'associer d'autres pays de l'Europe de l'Ouest et de l'Est contraste avec le processus de désintégration et de fragmentation que vivent les peuples de Yougoslavie. L'économie Yougoslave pratique la dérégulation, voire la théorie du chaos. Comme si dirigeants et citoyens aveuglés par les passions nationalistes avaient négligé l'intendance en sacrifiant leur niveau de vie, le développement de leur société et, qui plus est, en provoquant une grave crise économique. L'instabilité politique, les affrontements violents entre Croates et Serbes, la guerre civile sont autant de facteurs qui, conjugués avec le protectionnisme des Républiques, mènent à la catastrophe économique. Crise d'autant plus profonde que le passage à l'économie de marché exige une transformation des structures mais aussi des mentalités et des comportements.

Quelques exemples concrets permettent d'illustrer l'aspect irrationnel du conflit, la détérioration économique et la dégradation sociale qui en résultent. Le gouvernement de la Slovénie a averti la population que le coût de l'indépendance sera élevé et représenterait une baisse d'un tiers du revenu; or, malgré ces prévisions, la crise économique et le chômage, malgré le coût d'un Etat slovène et de sa représentation extérieure, ce petit peuple slave de 1,9 million d'habitants qui a su conservé son identité et sa langue à travers des siècles et les affirmées dans cette Yougoslavie qu'il rejette, semble avoir oublié son sens de la raison et de la modération pour entamer ce que Stipe Mesic, président yougoslave a qualifié de "sprint" vers l'indépendance. Comme si la seule solution était d'obtenir immédiatement et par tous les moyens l'indépendance à tout prix. Plusieurs personnalités slovènes ont lancé des avertissements et cherché à attirer l'attention sur la crise et ses conséquences économiques. Avant même de se retirer de son poste de ministre de l'économie dans le gouvernement slovène, le professeur Mencinger n'a pas hésité à se qualifier lui-même de manager d'une société en faillite appelée Slovénie. Or, la crise économique s'accroît et lorsque le calme reviendra, plus d'une personne se demandera si la négociation patiente n'aurait pas été plus sage qu'un conflit ouvert.

Le gouvernement slovène évoque parfois une idée ou un senti-

ment répandu dans la population : la Slovénie a été exploitée dans le système yougoslave par Belgrade mais aussi par les Républiques les moins développées: sa contribution aux dépenses de l'Etat central et au Fonds de développement des Républiques les plus démunies est jugée excessive et disproportionnée. Il est hors de doute que la part de la Slovénie était bien plus élevée que celles des autres Républiques (12 % de contribution au budget fédéral pour 8 % de la population). Mais la Slovénie a aussi de son côté profité du marché yougoslave sur lequel elle écoulait ses produits et elle a bénéficié des matières premières à bas prix qu'elle obtenait des autres Républiques. Selon les estimations récentes, environ 40 % des exportations et 36 % des importations slovènes s'effectuent avec l'étranger. Dans ces échanges la Communauté occupe une place privilégiée avec presque 60 %, dont près d'un quart pour l'Allemagne, moins d'un cinquième pour l'Italie et près d'un dixième pour la France. L'Autriche n'absorbe que 5 % des exportations et ne fournit que 9 % des importations. Cependant, le poids des voisins immédiats s'accroît au titre des investissements : L'Allemagne renforce sa position avec 38 % suivie de l'Autriche (24 %) et l'Italie (23 %). Ensemble ces trois pays représentent 85 % des investissements étrangers. Cette structure d'interpénétration économique n'est peut être pas sans influence sur les attitudes de ces trois voisins de la Slovénie.(5)

Bien qu'extrovertie avec 30 % des exportations yougoslaves pour 21 % du PNB et 8 % de la population de la Yougoslavie, la Slovénie demeure ancrée dans l'économie yougoslave. Plus de 60 % de ses exportations sont écoulées sur le marché yougoslave dont proviennent 42 % de ses importations. Plus de la moitié de ses échanges se font avec la Croatie et 40 % avec la Serbie (25 %) et la Bosnie-Herzégovine (15 %). D'où la sensibilité de l'économie slovène à l'égard du conflit serbo-croate. Les faillites se multiplient et l'explosion du chômage menace.

Les termes de l'échange ne lui étaient probablement pas défavorables qui constituaient un encouragement à l'exportation de ses produits manufacturés. De toute manière, la Slovénie est sans conteste la République la plus riche dont le revenu par habitant est trois fois plus élevé que celui de la Macédoine, Républiques la moins nantie, et deux fois plus élevé que celui de la Serbie. Son PNB par habitant dépasserait 7000 dollars contre un peu plus de 3000 dollars en moyenne pour le reste de la Yougoslavie. Au vu de ces données, la Slovénie ne semble pas avoir été particulièrement mal traitée par la Yougoslavie.

En revanche, il est certain que le coup de tête d'indépendance sera la cause de dépenses extravagantes notamment au titre de la sécurité et des dépenses d'armements, des missions à l'extérieur sans même tenir compte des pertes subies depuis que la crise paralyse l'économie yougoslave et de la baisse de 40 % de ses exportations.

Par analogie, le cas de la Croatie se prête à une analyse et à une argumentation similaires, mais dans des circonstances aggravantes dues à la durée du conflit armée ainsi qu'à la mobilisation des énergies en vue d'une guerre. A ce titre, le gouvernement envisage de reconvertir plus d'une usine civile en usine d'armements et procède à des achats d'armements au dépens du bien-être du peuple et du développement du pays. Alors qu'en Union soviétique on convertit la production militaire en production civile, que la tendance générale est au désarmement et à la paix, les Républiques yougoslaves s'engagent dans la direction opposée, à contre-courant. Leurs dirigeants portent une grande responsabilité devant leurs peuples et devant l'Europe.

Quelle que soit en définitive la solution politique adoptée en relation avec les autres Républiques et le système yougoslave, la Slovénie et la Croatie comme d'ailleurs toutes les autres Républiques auraient avantage à préserver à l'avenir le marché commun yougoslave, voire même d'œuvrer à sa transformation en un véritable marché unique à l'image de l'espace unique sans frontières de la Communauté européenne. Ce serait aussi la meilleure façon de se préparer à une association plus étroite puis à l'adhésion ultérieure à la Communauté européenne. Dans le même esprit et suivant l'exemple de la Suisse et de la Suède, les Républiques pourraient procéder dès maintenant à la transposition de l'acquis communautaire dans leur législation. Cette action parallèle les préserverait contre des initiatives chaotiques et improvisées en garantissant une certaine harmonie entre les législations des Républiques qui faciliterait leur rapprochement avec la Communauté européenne mais aussi le maintien d'un espace économique homogène au plan yougoslave. Ces efforts ouvriraient aussi de meilleures perspectives pour les éventuels investisseurs étrangers. En effet, ceux-ci préfèrent à l'évidence pouvoir disposer d'un marché plus vaste régi par des règles harmonisées plutôt que de se voir limités à la fois par les barrières tarifaires et par des disparités législatives. Enfin, l'ensemble des efforts de rapprochement avec la Communauté européenne donnerait de nouvelles perspectives tant aux responsables politiques de l'espace yougoslave qu'aux acteurs

socio-économiques dont les horizons se rétrécissent au fur et à mesure des initiatives improvisées et désordonnées des gouvernements et parlements des Républiques emportés par l'euphorie législative. Or pendant des décennies les liens économiques ont été tissés créant un espace de dépendance mutuelle et de division du travail.

Le tourisme offre l'exemple le plus évident des pertes subies par la Croatie et la Slovénie en particulier. On estime entre 600 à 700 millions de dollars le manque à gagner dans le secteur du tourisme en Slovénie. Quant à la Croatie dont la côte dalmate a été désertée par les touristes étrangers et par les vacanciers serbes qui avaient rapporté plus de 2 milliards au cours de l'année précédente. Cette perte d'environ 3 milliards de dollars représente à elle seule un peu plus d'un cinquième de la dette totale yougoslave qui s'élève à 16 milliards de dollars. Ce ne sont pas les élans patriotiques effrénés ni les dépenses militaires sans compter qui permettraient de maintenir un niveau de vie modeste mais décent des peuples de Yougoslavie.

Selon Jacques Delors, la crise coûte à la Yougoslavie 1 milliard de dollars par mois. Lors de la réunion du 20 août 1991 à la Haye, il a adressé une sévère mise en garde : "Je respecte l'Histoire, les traditions et les angoisses de tous les peuples. Mais les peuples yougoslaves doivent comprendre que chaque mois qui passe aggrave la situation économique de leur pays et que la Communauté n'est pas prête à en payer l'addition". (6)

Mais avant tout une condition préalable s'impose: le retour à la paix, la reprise du dialogue et le rétablissement du règne de la raison en place et lieu de l'explosion des passions. Tant que cette condition ne sera pas remplie et un minimum de sécurité ne sera pas rétabli, l'économie continuera à aller à la dérive. Pire, l'accroissement des pertes et des dépenses improductives ne fera que s'accroître risquant de provoquer une situation sociale explosive aux conséquences imprévisibles. D'ores et déjà, la crise yougoslave constitue une catastrophe pour l'économie qui est sacrifiée à un rêve irréalisable, l'Etat national indépendant. La Yougoslavie vogue à contre-courant: elle est en proie à la fièvre de guerre. Ses Républiques rêvent de devenir des Etats-Nations à l'époque où les grands Etats-Nations traditionnels tels la France, l'Allemagne et l'Angleterre se rassemblent dans une Communauté à laquelle ils attribuent des fonctions qu'ils ne sont pas en mesure d'accomplir à des coûts raisonnables ou qui dépassent leurs capacités. Le déchaînement des nationalistes virulents au nom d'une utopie dépassée rend difficile le retour à l'état de raison, à des préoc-

cupations d'adulte après cette rechute dans des illusions destructrices des valeurs européennes et des niveaux modestes de développement péniblement acquis. D'où le rôle fondamental de la Communauté européenne dans le rétablissement de la paix et le respect des valeurs communes ainsi que dans la reconstruction d'une Communauté des peuples yougoslaves.

### 3) *Sur le chemin de la paix et de la solidarité*

#### a) Une alternance dangereuse entre accords et escalades de violence

L'accord de Brioni conclu le 7 juillet 1991 a rétabli une accalmie et a fait renaître l'espoir de paix et de dialogue. La paix est revenue en Slovénie alors que les affrontements meurtriers se sont multipliés en Croatie entre garde nationale croate, les formations serbes et l'armée fédérale. La Slavonie s'embrase risquant de devenir le foyer de la guerre civile. La décision de la présidence collégiale yougoslave - prise contre l'opinion de son président Mesic - de retirer les forces armées de la Slovénie au lieu d'avoir apaisé le conflit, a en revanche exaspéré le gouvernement croate qui s'est senti abandonné par son seul allié, la Slovénie, et qui n'a pas tardé à demander le même traitement que la Slovénie, à savoir le retrait du territoire de la République croate de l'armée yougoslave forte d'environ 70.000 hommes. Avant même la réunion d'Ohrid, le président croate a appelé, lors de sa visite du dimanche 21 juillet à Osijek (Slavonie), à la mobilisation des forces croates contre les combattants serbes et pour la défense des frontières de l'Est de la Croatie. Quel que soit le partage des responsabilités d'un côté ou de l'autre ainsi que les causes qui sont à l'origine des affrontements, le fait est qu'une nouvelle escalade de violence est engagée, que les combats s'intensifient entraînant des couches de plus en plus larges des populations dans le cercle infernal et produisant des fuites de familles serbes qui cherchent à se mettre à l'abri en Serbie et des familles croates qui se réfugient à Zagreb. Ce mouvement forcé des populations va-t-il conduire à une "solution à la Chypre" entretenant une zone d'instabilité et de conflits permanents?

Dans ces conditions, la réunion d'Ohrid semblait vouée à l'échec en raison même de la position belliqueuse - justifiée ou non - du président croate. La situation est d'autant plus grave que sous le couvert des gouvernements légitimes se profilent les puissantes for-

mations souvent incontrôlées, animées par un nationalisme agressif. Plusieurs explications sont avancées au sujet des stratégies et des comportements des principaux protagonistes. La pression des poussées nationalistes s'exerce à l'intérieur des trois Républiques dont les présidents seraient à la fois des instigateurs et des porte-parole. Cette pression semble particulièrement forte dans les deux Républiques qui se sont lancées dans la voie de l'indépendance en mobilisant toutes leurs forces. Il en résulte un glissement vers des régimes nationalistes autoritaires et populistes qui imposent le contrôle sur les médias, journaux, radios et télévisions en particulier. Cette convergence de la volonté de contrôle et de la pression sociale maintient une atmosphère d'intolérance, où toute voix discordante est étouffée et considérée comme une trahison à l'égard de la patrie. Jusqu'où peut conduire le nationalisme déchaîné, personne ne peut le prévoir avec certitude. Mais un fait émerge de ce mouvement c'est l'emprise des formations paramilitaires et des mouvements extrémistes sur les gouvernants et sur certains partis politiques. Dans leurs efforts de maîtriser ces poussées virulentes, les gouvernements risquent de se lancer dans la fuite en avant. C'est une tendance qui transparait dans les déclarations, voire dans la politique du président croate. Attitudes et actes qui, à leur tour, pourraient bien conduire à une surenchère de la part d'autres présidents et provoquer un emballement, pis une embrasement généralisé. La paire ami-ennemi Tudjman - Milosevic forme à présent le rouage central du mécanisme conflictuel. Il est courant d'entendre dire que l'un n'existerait pas sans l'autre. Ce qui est à craindre cependant c'est que les deux présidents visent le même objectif final malgré les différences quant aux conditions de leur réalisation: si leurs ambitions de garder le pouvoir suprême concordent, en revanche elles s'opposent irrémédiablement du fait qu'un Etat croate indépendant et souverain tout en combattant en même temps la réunion de tous les Serbes dans une grande Serbie, inciterait à la création d'un Etat grand serbe. Les objectifs des présidents serbe et croate convergent vers la formation d'Etats indépendants mais la réalisation de cet objectif aboutirait à des effets incompatibles. D'où un état de conflit, voire de guerre latente qui serait maintenu au sein de cette région de l'Europe, à défaut d'une solution durable qui ne peut être fondée que sur la coopération.

L'échec de la réunion d'Ohrid a servi de révélateur des stratégies des principaux protagonistes, mais aussi de la gravité de la situation. Contrairement aux réunions antérieures des présidents des

Républiques caractérisées par un degré élevé d'improvisation, cette session à laquelle ont pris part à la fois les présidents des Républiques et les membres de l'autorité centrale avait un ordre du jour logique: en premier lieu, la conclusion d'un accord sur la solution pacifique des conflits intra-yougoslave bannissant tout recours à la force; puis, l'examen d'un "mini-programme économique de choc" proposé par le gouvernement central afin d'empêcher la débâcle économique; et enfin, l'adoption d'une procédure de négociation sur l'avenir de la Yougoslavie. Cette démarche s'inscrivait dans l'accord de Brioni et amorçait un processus de paix et de reconstruction, mais les hommes et les événements en ont décidé autrement. La "déclaration d'Ohrid" visant à rétablir la paix acceptée par l'ensemble des Républiques a été refusée par la Croatie. Cette déclaration prévoyait la cessation de toutes les hostilités et le désarmement des forces paramilitaires, le retrait de l'armée fédérale dans les casernes en Croatie ainsi que l'intervention des observateurs de la mission européenne dans les régions où s'affrontent Serbes et Croates. De son côté, le président croate de retour à Zagreb a posé, dans une déclaration télévisée, comme préalable à la reprise de toute négociation le retrait de l'armée fédérale non pas de la Croatie mais dans leurs casernes en se référant à l'accord de Brioni du 7 juillet 1991. Il a affirmé que le désarmement des forces paramilitaires ne concernait que les formations de combattants serbes en Croatie. A l'occasion de ce discours télévisé, l'escalade a franchi un nouveau seuil: le président Tudjman n'a pas hésité à demander au peuple croate d'"être prêt à une guerre généralisée".

Comment interpréter cette position rigide et agressive? Est-ce une réaction aux attaques des militants nationalistes serbes appuyés par la Serbie? Est-ce une stratégie visant à obtenir la reconnaissance internationale avec le soutien de l'Allemagne dont le président croate semble pouvoir se prévaloir? La crainte exprimée par le ministre Roland Dumas à propos de la Slovénie s'appliquerait-elle au cas de la Croatie: la France craignait, en effet qu'en proposant une reconnaissance immédiate de la Slovénie en cas d'action unilatérale de l'armée fédérale, l'Allemagne ne pousse les dirigeants de Ljubljana à la provocation. Aux yeux des "faucons" croates une action énergique et décidée selon l'exemple slovène assurerait une forte position dans les négociations à venir. Le cas slovène a fait école. C'est une hypothèse à ne pas négliger d'autant qu'elle ne contredit pas d'autres explications. Ces interprétations peuvent être lues à la lumière de l'idée formulée par le président Mitterand: "une fédération ne peut exister que

si elle est acceptée par ceux qui la composent. Dans cet esprit, c'est au pouvoir central d'apporter la preuve que cette volonté de cohabiter existe bien, sans user la force. C'est le principe de base de toute fédération démocratique". Mais dans le cas yougoslave, il est un risque qu'un membre qui veut s'en séparer unilatéralement fomente et maintienne un état d'insécurité afin d'empêcher la fédération d'apporter cette preuve pendant le moratoire de trois mois. Pour l'heure néanmoins, la position adoptée par le président croate n'a eu d'autre effet que de l'isoler, tous les autres protagonistes ayant accepté la déclaration d'Ohrid. Certes, les affrontements continus et accrus en Croatie ont été un facteur important dans la décision du président croate mais sa réaction semble avoir outrepassé les limites de la recherche d'une solution pacifique. Ce n'est pas à coups de préalables et de réactions outrancières, quelles que puissent être leur justification du moment, que les responsables yougoslaves parviendront à rétablir la paix et à adopter une solution durable.

Le rétablissement de la paix et du calme, la démobilisation des esprits et des forces paramilitaires constituent une pré-condition pour toute action constructive en matières politique et économique. Une première constatation: le nombre d'observateurs européens, civils et militaires, envoyés sur place est insuffisant de toute évidence et ne permet pas de couvrir le terrain des combats et encore moins les zones à haut risque dans plusieurs Républiques engagées dans les conflits ou susceptibles de l'être à l'exemple de la Bosnie-Herzégovine. Les signes annonciateurs d'une guerre civile appellent une action d'observation et d'arbitrage voire si nécessaire d'interposition de grande envergure qui devrait être soutenue rapidement par des observateurs nombreux et expérimentés. En dernier ressort, on pourrait envisager une section par des "casques bleus européens" constitués de contingents des pays de la Communauté européenne et renforcées par ceux de quelques pays neutres à l'exclusion des voisins de la Yougoslavie. C'est une situation virulente et contagieuse qui met à l'épreuve la capacité et la responsabilité de la Communauté qui est la seule à disposer d'une force d'attraction et d'influence indispensable à la recherche d'une solution. Le développement actuel du conflit entre Serbes et Croates engagés dans une escalade de violence apporte la preuve que, laissés à eux-mêmes, ils ne sont pas prêts à rechercher une solution acceptable. D'où la nécessité d'une action de conciliation et de médiation énergique mais appropriée de la part de la Communauté européenne. Cette assistance communautaire est seule

capable de rompre la spirale qui, d'accusations en accusations, de provocations en réactions, conduit, en fermant les portes à tout dialogue raisonnable, à la généralisation des conflits sporadiques et localisés. La guerre civile au début localisée risque de se propager d'une région à l'autre, voire d'entraîner dans des crises graves les pays voisins. Dans ces circonstances, des actions intermittentes et par moment efficaces de la Communauté ne sont plus à la mesure de l'ampleur de la crise yougoslave. Dans les intervalles, les protagonistes yougoslaves n'ont pas su ou voulu agir dans l'esprit des accords conclus et ont cherché chacun à sa façon à consolider ou à conquérir de nouveaux avantages. Il est clair que si la Communauté a l'intention d'assumer pleinement sa responsabilité, elle devra engager rapidement une action continue de soutien et d'assistance à la recherche de solutions immédiates et à plus long terme.

Dans cette perspective, l'action d'observation et éventuellement d'interposition au plan militaire devrait être complétée par une action d'observation étendue à toute la Yougoslavie afin d'assurer la démobilisation des esprits et garantir une information pluraliste effective de la part des médias qui dans la plupart des cas fournissent des informations qui portent la marque des nationalismes intolérants. L'accès des médias et en particulier de la TV et la Radio qui restent largement sous tutelle gouvernementale, devrait être ouvert à tous les courants de la majorité, de l'opposition et des minorités afin qu'ils puissent s'exprimer librement sans crainte de représailles. A ce titre, les interventions des modérés, la discussion autour d'une table ronde entre participants venant de divers horizons politiques, socio-économiques et ethniques contribueraient à l'instauration d'un véritable dialogue et d'un éclairage pluraliste. Ainsi les auditeurs et les lecteurs auraient la possibilité de mieux saisir la dimension réelle des problèmes et d'évaluer les conséquences des politiques actuelles et des choix qui leur seront imposés.

La présence continue des observateurs et des représentants de la Communauté européenne contribuerait à modérer les principaux protagonistes à éviter des emballements et à tempérer l'agressivité des uns et des autres. Leur présence faciliterait l'adoption d'une approche plus raisonnable qui seule permettrait de sortir de l'impasse serbo-croate et d'arrêter l'escalade de la violence. Dans ces conditions, les principaux acteurs seraient plus enclins à entreprendre la démobilisation de leurs opinions ainsi qu'à soutenir l'effort de désarmement des formations paramilitaires sous l'oeil vigilant des observateurs euro-

péens. Le contrôle efficace exercé par les missions de la Communauté serait une garantie de non-agression pour les belligérants potentiels qui permettrait de s'engager dans la voie d'apaisement des passions nationalistes agressives. Le retour du calme et de la sécurité dans l'ensemble des populations ainsi que parmi les dirigeants politiques contribuerait à marginaliser, voire à isoler et à maîtriser les mouvements extrémistes qui à la faveur de la crise et des affrontements ont réussi à se placer sur le devant de la scène politique et à se faire passer pour des porte-drapeaux des peuples de Yougoslavie. Ainsi le processus de démobilisation et de paix pourrait être déclenché ouvrant la voie à la négociation.

Le calme rétabli, il serait indispensable de chercher à minimiser les conflits idéologiques ou symboliques autour de la souveraineté et des frontières, la querelle des mots (Fédération ou Confédération) et de privilégier une approche plus pragmatique, plus fonctionnelle (J. Monnet) et plus économique. D'autant qu'avec la crise économique, le manque à gagner à titre du tourisme et du fait de la chute des échanges entre Républiques et avec l'extérieur, les besoins économiques et sociaux reviendront au premier plan. La passion nationaliste ne pourra continuer à se substituer aux besoins économiques et sociaux des populations. On ne vit pas que du nationalisme.

#### b) Les démarches en faveur de la paix

Parallèlement au rétablissement de la paix sous l'égide de la Communauté européenne avec l'assistance de l'UEO (Union de l'Europe occidentale) et de ses unités d'interposition, les conseillers principaux des présidents des Républiques, de la présidence collégiale et du gouvernement central, en collaboration avec quelques hauts responsables de la Communauté, s'attelleraient à l'élaboration des documents de travail et des projets contenant des options claires et leurs conséquences quant à l'avenir de la Yougoslavie et sa place en Europe. Ce travail de réflexion politique serait accompli en toute sérénité, à l'abri des querelles de frontières, d'idéologies ou de personnes, et de préférence dans un lieu neutre, si possible en dehors de la Yougoslavie. Le ou les modérateurs européens auraient une fonction d'autant plus essentielle que les dirigeants yougoslaves, toutes tendances confondues, n'ont de cesse de prendre la Communauté européenne comme modèle pour la future Communauté yougoslave.

Ce n'est que lorsque cette préparation de base sera achevée que les présidents et chefs de gouvernements yougoslaves seraient invités par le modérateur européen à se prononcer sur les positions fondamentales et pour la poursuite des négociations. Ce point de départ acquis, il serait souhaitable d'ouvrir un large débat public sur l'avenir de la Yougoslavie. L'avenir de la Yougoslavie ne peut être décidé à la sauvette par les gouvernants actuels dont la légitimité démocratique est souvent mise en question. Cet avenir est l'affaire des peuples yougoslaves, aussi bien que des partis politiques et des communautés socio-économiques, des communautés nationales et des minorités. Ce débat public doit se dérouler dans le respect des conditions fondamentales de démocratie et sous l'oeil d'observateurs européens: garantie d'expression libre, voies démocratiques, information pluraliste avec accès aux médias et, en particulier, à la radio et à la télévision dont l'influence est prépondérante.

Le moratoire de trois mois ne peut être qu'une étape préliminaire visant à préparer dans un cadre provisoire mais sécurisant les choix fondamentaux. Après 70 ans de vie commune - interrompue par une guerre meurtrière et souvent troublée par des querelles de famille - il est inadmissible de divorcer sur un coup de tête et de force dans le déluge des passions. Quelle que soit la solution finale - une nouvelle Communauté yougoslave, avec tous ou avec quelques-uns, ou le divorce - il est vital que le dénouement se produise à l'amiable et aboutisse à des solutions raisonnables acceptées par toutes les parties en cause. L'avenir des peuples yougoslaves doit reposer sur une volonté librement exprimée, fondement de toute communauté démocratique viable, ainsi que sur une solution durable des problèmes de nationalités et de minorités. Toute solution improvisée ou imposée par la force ne fera qu'entretenir l'inimitié entre les peuples et menacer à chaque instant des déchaînements de violence. Le conflit latent ou potentiel menacerait d'irruption prolongeant une atmosphère d'insécurité et obligeant les uns et les autres à concentrer leurs énergies sur les frontières, la défense de la patrie et partant le maintien à coups de dépenses extraordinaires des forces militaires. L'escalade des armements continuerait dans une ambiance de paix précaire. Outre l'effet désastreux de cette situation sur le plan économique, elle fournirait l'occasion ou le prétexte du maintien d'un régime national autoritaire voire son évolution sous la pression nationaliste vers un régime national-totalitaire. Rien ne serait plus opposé à la transition démocratique et plus néfaste pour l'avenir des peuples yougoslaves et les autres

pays ex-communistes.

Cette mobilisation négative absorberait l'essentiel des énergies, pourtant indispensables à la reconstruction d'une démocratie vivante et d'une économie de marché. Elle irait à contre-courant de la dynamique communautaire qui s'appuie sur une société pluraliste et polyarchique animée par des centres de décision autonomes et par des forces libres obéissant à un minimum indispensable de règles communes. C'est dans cette ambiance stimulante que peuvent s'épanouir les énergies polyvalentes et les initiatives créatives sous l'impulsion ou avec le soutien des autorités de la Communauté européenne, de ses Etats membres et de ses régions. Ce sont autant d'avantages d'une société libre et démocratique fondée sur l'union des peuples de tradition et de langues différentes. A plus d'un titre, la Communauté se profile comme un modèle possible bien qu'encore partiel et en formation pour les pays de l'Est et pour la Yougoslavie en particulier.

c) La Yougoslavie sur la voie européenne?

Quel que soit le choix des peuples de Yougoslavie, qu'ils décident en toute connaissance de cause de continuer à vivre ensemble ou de vivre séparés mais en bons voisins, leur destin est dans l'Europe et leur futur dans la Communauté européenne. Dans cette perspective de rapprochement avec la Communauté, il serait vital pour l'avenir des économies des Républiques et de la Communauté yougoslave de préserver le marché commun yougoslave et de le débarrasser, à l'exemple du processus communautaire, de tous les obstacles à la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux. Dans le même esprit, la Communauté yougoslave maintiendrait l'union économique et monétaire qui est en train de voir le jour dans la Communauté européenne. Cette orientation politique commune reposerait sur l'*acquis communautaire* qui serait progressivement introduit dans les législations des Républiques et de la Communauté yougoslave. Ces démarches permettraient de ne pas détruire l'acquis yougoslave qui correspond à l'acquis ou à l'objectif prochain de la Communauté européenne ainsi que de préserver à l'avenir l'harmonie entre les législations économiques et sociales des Républiques. Serait-ce sage de faire éclater aujourd'hui, sous la pression des passions nationalistes, l'union économique et monétaire, le marché unique yougoslave tout en sachant qu'il faudra les reconstruire d'ici quelque

temps ? Et que dire des intentions de créer des monnaies slovène, croate ou serbe, des banques centrales nationales en regard du futur traité d'union économique et monétaire des Douze visant à créer une Banque centrale européenne et, à terme, une monnaie unique.

Le système financier et bancaire, le droit de la propriété privée et publique, le droit des sociétés et de la concurrence, bref l'ensemble des dispositifs législatifs, devrait être calqué sur la législation européenne telle qu'elle est exprimée dans les traités et le droit dérivé de la Communauté européenne ainsi que dans les conventions du Conseil de l'Europe et les législations harmonisées des États de l'Europe occidentale, compte tenu des conditions spécifiques de la Yougoslavie et des pays de l'Est. De la sorte, la transition à une économie de marché ne se ferait pas de manière désordonnée et improvisée mais dans l'harmonie avec les normes de la Communauté européenne et dans l'intérêt bien compris des Républiques et des peuples de Yougoslavie.

Cette orientation générale et ces considérations valent notamment pour les investissements, indigènes et étrangers. Le risque politique étant minimisé sinon écarté dans l'immédiat, les investisseurs publics ou privés, nationaux ou étrangers, ont besoin à la fois de sécurité, de garantie et d'un cadre clair, et d'un marché libre au moins aussi vaste que celui de la Yougoslavie. Les participants aux diverses réunions organisées par le Forum de Davos en juin 1991 ont tous insisté sur ces conditions indispensables et sur l'intérêt des investisseurs à pouvoir disposer de l'ensemble du marché yougoslave tout en tout en étant libre d'investir, le cas échéant, dans une seule République qui servirait de point d'appui pour l'activité à l'échelle yougoslave. Il en va de même pour toute une série d'activités économiques qui ont besoin d'une dimension qui permettrait leur expansion et leur bon fonctionnement. Le tourisme, les transports, les compagnies d'aviation, sans oublier les secteurs tels que l'automobile, la chimie, l'électronique. Qu'il s'agisse de problèmes de l'environnement ou du développement régional, leur solution n'est plus à l'échelle des Républiques.

D'autre part, il est normal que l'aide extérieure soit conditionnée par la mise en oeuvre de législations et de politiques en harmonie avec celles de la Communauté européenne et des membres de l'OCDE. C'est dans ce cadre que les garanties pourront être données pour les investissements en provenance de l'extérieur. Les apports de la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) pourraient constituer des incitations à la collaboration multina-

tionale et multi-ethnique, notamment dans les régions à cheval sur plusieurs Républiques ou dans les régions à problèmes telle la Krajina où le retour à la collaboration, dans la confiance, entre Serbes et Croates est la condition d'une paix durable. C'est dans ces régions en crise que le rôle d'un Fonds de développement aurait toute sa valeur pacificatrice. Cette politique s'inscrit dans la philosophie de l'action entreprise par Jean Monnet - mise en commun des ressources et collaboration par secteur ou projet - dans l'intention de faciliter la conciliation entre la France et l'Allemagne au sein de la Communauté européenne dont la création a été proposée à peine cinq ans après la fin de la IIème Guerre mondiale. Cette expérience extraordinaire, qui a permis de remplacer l'inimitié traditionnelle par une amitié solide, fournit la preuve qu'il n'y a pas de point de non retour fatal dans les conflits internes ou externes. Il s'agit d'entreprendre dans le cas yougoslave une série de mesures et d'initiatives qui conduisent à un renversement du processus conflictuel et à la substitution d'un processus créateur de solidarités de fait.

Afin de restaurer la confiance par une méthode fonctionnelle et pragmatique, la Commission de la Communauté, ainsi que le Comité économique et social et la BERD pourraient organiser des réunions de travail à Bruxelles ou à Londres avec la participation des responsables publics et privés de divers secteurs économiques provenant de diverses Républiques et régions pour qu'ensemble ils préparent des actions visant à restructurer et à ranimer l'économie yougoslave. Des séminaires et des stages seraient organisés dans le même esprit en vue de contribuer à la formation des managers. Des programmes de plus longue durée pourraient être à la charge d'instituts spécialisés tels que l'INSEAD ou l'IMD.

Toutes ces contributions devraient s'inspirer de l'idée qu'il s'agit de former les dirigeants économiques en créant des réseaux de coopération au plan yougoslave. Ce serait une contribution concrète à la paix et au développement. D'autant plus significative que les dirigeants économiques, les chefs d'entreprise et les hommes d'affaires sont une des grandes forces restée jusqu'à présent silencieuse en face de bouleversements politiques qui ignorent toute rationalité économique. Une approche similaire pourrait être envisagée à l'égard d'autres forces politiques et sociales. Ainsi, par exemple, la Confédération européenne des syndicats pourrait se charger d'une entreprise parallèle de formation des dirigeants et cadres syndicaux yougoslaves.

#### d) Recréer la confiance entre les peuples

Dans la même perspective, le Parlement européen aurait une tâche significative à accomplir en convoquant des réunions avec les dirigeants des partis politiques de la majorité et des parlementaires de l'opposition ainsi qu'avec les représentants du Parlement fédéral afin qu'avec l'aide des députés européens ils amorcent un véritable dialogue sur l'avenir de la Yougoslavie et fassent l'apprentissage de la démocratie.

Ce dialogue porterait notamment sur la question de savoir comment préserver un marché commun yougoslave et quelles sont les fonctions politiques importantes qui, à l'avenir, pourraient être confiées à une "Communauté yougoslave réformée". Un autre aspect pourrait être abordé: l'introduction de l'acquis communautaire dans la législation fédérale et dans celle des Républiques. Cette initiative permettrait de donner une orientation dynamique à la transformation de l'ordre législatif en Yougoslavie. En outre, elle préparerait la Yougoslavie et ses Républiques à une collaboration plus étroite avec la Communauté et, à plus long terme, à une adhésion à la Communauté. Elle aurait aussi l'avantage de donner une perspective et un objectif positif aux gouvernants et aux peuples de Yougoslavie. En effet, les dirigeants yougoslaves, ainsi que parfois la presse et les médias yougoslaves, insistent sur l'importance du rapprochement du pays avec la Communauté européenne et sur la nécessité de préserver un cadre yougoslave à l'image de cette Communauté.

Mais une autre force populaire, souvent passée sous silence, dont l'influence sur les peuples yougoslaves est de nouveau très grande, ce sont les Eglises. Leur rôle dans la crise actuelle est d'autant plus décisif que le clivage entre catholiques et orthodoxes se superposent aux clivages de nationalités slovènes et croates en regard des Serbes orthodoxes. Les Eglises davantage que les formations politiques - à l'exception des gouvernements et des partis socialistes qui ont hérité de l'organisation de leur ancêtre communiste - disposent de puissants réseaux de communication et d'influence implantés dans le pays entier. Avec le retour aux valeurs traditionnelles, la renaissance de la foi leur a ouvert un nouveau champ d'influence et d'action. Accusées souvent de part et d'autre d'inciter à l'intolérance au nom de la défense de leur patrimoine spirituel, les Eglises tant catholique qu'orthodoxe ont une responsabilité qui les prédestine à contribuer à la conciliation des Croates et des Serbes et d'autres peuples yougosla-

ves. Ensemble, elles ont le devoir chrétien de faire pardonner les crimes du passé dont le souvenir inspire les craintes et les haines et de lancer un appel commun voire d'œuvrer en faveur de la paix et de la fraternité. Dépositaires des traditions et porteuses d'espoirs, les Eglises orthodoxe, catholique et musulmane se doivent de diffuser partout les messages de paix auprès de tous les peuples de Yougoslavie ainsi qu'à donner l'exemple de comportements tolérants dans le respect d'autrui.

A leur tour, les intellectuels de tous bords, écrivains, poètes, philosophes et scientifiques devraient faire entendre leur voix qui, pour l'instant, est bien discordante d'une République à l'autre. En effet, ce sont souvent leurs écrits et leurs incitations qui sont à l'origine de l'émergence des nationalismes virulents. D'autant que plus d'un d'entre eux - écrivains, poètes ou historiens - se sont engagés dans la politique active. On leur doit souvent ce retour au passé glorieux et romantique au dépens d'une vision plus réaliste, mieux adaptée à la transition démocratique. Dans ce cas aussi, une série d'initiatives provenant de l'extérieur pourraient les faire sortir de leurs rêves clos et les sensibiliser à la nouvelle problématique de l'Europe en formation.

Les nationalismes étroits mais extrêmes qui alimentent les conflits interethniques apparaissent comme des solidarités par ressemblance qui, face au vide idéologique, se substituent aux solidarités de classe. Il ont en commun leur repliement sur les valeurs locales et leur manque d'ouverture sur l'Europe et le monde. Ils naissent et croissent en vase clos. D'où la nécessité de faire sortir les tenants des nationalismes de leurs murs et de les habituer à la lumière et à la vision du large afin qu'ils comprennent que, à l'exemple de l'expérience communautaire, chacun peut affirmer son identité propre dans une union fondée sur la diversité.

Progressivement en réussissant à rétablir le calme, la Yougoslavie pourra, avec la diminution du risque politique, s'insérer activement et pleinement dans les programmes et dans les réseaux communautaires tels que Phare ou d'autres programmes de recherches scientifiques et de technologie. En même temps, le pays aura la possibilité de reprendre sa place dans le système de coopération tant en Europe occidentale que parmi ses partenaires de l'Europe de l'Est ainsi que de relancer ses échanges extérieurs, notamment avec la Communauté européenne et l'Union soviétique. Cet objectif s'inscrit dans la ligne des recommandations du groupe des sept pays les plus industrialisés du monde qui visent à contribuer à la reprise du com-

merce entre pays de l'Est et leur principal partenaire, l'Union soviétique, d'une part, et au développement des échanges avec les pays occidentaux, d'autre part.

e) Quelle communauté yougoslave?

La situation yougoslave, l'interpénétration des ethnies et le problème des minorités joints à l'indispensable maintien du marché commun yougoslave imposent un minimum de cadre institutionnel et politique commun. Sans préjuger la forme de leur collaboration que choisiront les peuples yougoslaves, il est possible d'en esquisser dès maintenant quelques lignes directrices:

1. Toute communauté ou tout système yougoslave devra s'inspirer des *principes fondamentaux du fédéralisme démocratique* (libre association, autonomie et identités nationales garanties, protection des droits de l'homme et des minorités notamment) ainsi que des objectifs et de l'acquis de la *Communauté européenne*.

2. *Le système minimal commun* devra prévoir le maintien des frontières yougoslaves extérieures. Quel que soit à l'avenir le statut de la Slovénie et son lien avec les autres membres du système yougoslave, il sera de l'intérêt de la Slovénie de demeurer dans les frontières yougoslaves plutôt que de créer un nouvel Etat souverain. En effet, cet acte novateur pourrait remettre en question les frontières avec ses voisins et notamment celles qui résultent de l'accord de 1947 avec l'Italie. On observe un certain réveil de l'italianité en Istrie encouragé par des voix qui soulèvent, malgré les assurances formulées par le gouvernement italien, la question d'un possible retour de cette région qui faisait partie jusqu'alors de l'Italie.

3. Dans ce même souci, la garantie des *frontières extérieures* et leur défense ne peut être assurée que par une *armée* commune, mais réformée, professionnelle et soumise à l'autorité d'une institution commune jouissant d'une légitimité démocratique. Les Républiques disposeraient des forces de l'ordre à l'exclusion des forces militaires qui risqueraient de constituer une menace continue pour la paix. Ces forces de l'ordre devront être elles aussi profondément réformées et entièrement sous contrôle des autorités démocratiques.

4. *Le système commun yougoslave* reposera sur l'approbation librement consentie par les peuples de Yougoslavie. Afin que ce consentement exprimé par voie de référendum ou par des élections au

niveau yougoslave puisse revêtir une forme démocratique, cette opération de vote ne devra avoir lieu avant que ne soient rétablis la paix, l'ordre et un minimum de confiance réciproque. S'agissant de l'avenir des peuples de Yougoslavie, toutes les mesures doivent être prises afin que le choix puisse se dérouler dans toute la clarté et dans les formes démocratiques.

5. Ce système commun assurerait la *continuité de l'Etat yougoslave*, la gestion de l'essentiel des affaires extérieures à l'exception de certaines compétences en matière de politique extérieure qui, selon l'exemple de la Confédération et des cantons suisses, pourront être attribuées ou déléguées aux Républiques, ainsi que la sécurité extérieure et la politique économique et monétaire commune. Une clé de participation des Républiques voire des régions et de leurs représentants à l'exercice en commun de ces fonctions pourra être établie par consensus pour les institutions électives et compte tenu des exigences au niveau des compétences du personnel de l'administration commune des missions yougoslaves à l'extérieur.

6. *Priorité* devra être accordée à la *compétence* par rapport à d'autres critères tels que l'appartenance partisane. D'où la nécessité de s'appuyer sur l'assistance des experts extérieurs et notamment ceux provenant de la Communauté européenne tant au titre des réformes économiques intérieures et de la transposition de l'acquis communautaire qu'en matière des relations extérieures et des investissements étrangers (garanties, sociétés jointes, bureaux d'information économiques, fonds de pré-investissements, etc.).

7. Un *minimum d'institutions communes* aura la responsabilité de l'exercice des fonctions et des ressources mises en commun. La structure bicéphale actuelle similaire à celle de la Communauté européenne devra être légèrement amendée: La *présidence collégiale* serait composée des présidents et/ou des premiers ministres des Républiques. A la différence du système actuel qui prévoit une rotation annuelle au poste du chef de l'Etat yougoslave et président du collège, cette fonction serait confiée, pour une durée de quatre ans, à un *président* élu ou désigné par le Congrès yougoslave, jouissant de la confiance générale et situé au-dessus des luttes ethniques ou partisans. Le choix pourrait s'inspirer soit du modèle français ou du modèle espagnol. Président, arbitre, garant du respect des droits démocratiques de l'homme, des peuples et des minorités, il représenterait, voire incarnerait l'union à l'extérieur comme à l'intérieur.

8. Un *gouvernement* avec à sa tête un premier ministre serait élu

par le Congrès et responsable devant lui. Le Congrès composé d'une Chambre des Etats et d'une Chambre des peuples, issu des élections libres, exercerait le pouvoir législatif général et le contrôle démocratique sur le gouvernement yougoslave. Ces diverses institutions seront assistées par un Conseil économique, social et culturel doté de compétences consultatives où seront représentées les régions établies dans diverses Républiques ou rattachées directement aux institutions communes.

9. La *fonction juridictionnelle* au plan yougoslave sera du ressort d'une Cour constitutionnelle ainsi que d'une Cour des droits de l'homme, des peuples et des minorités. Afin de garantir le respect de l'autonomie et des droits des personnes et des collectivités dans les Provinces ou Régions autonomes, celles-ci pourraient être sous la protection de l'union et des instances européennes.

10. Selon les besoins, diverses *agences* yougoslaves seront maintenues ou instituées dans les secteurs des postes et des télécommunications, des transports, de la recherche scientifique et de la technologie, de l'environnement. Elles exerceront, selon les conditions, des fonctions de gestion et/ou des fonctions de coordination des activités des centres régionaux.

11. Conformément au *principe de subsidiarité*, l'essentiel des fonctions sera largement décentralisé et rempli par les institutions des Républiques et des Régions. Selon les principes en vigueur dans la Communauté européenne, le droit commun prime les droits des Etats membres mais les attributions qui ne sont pas expressément confiées aux institutions communes sont réservées aux Etats membres. A l'exemple de la pratique communautaire, la législation commune se fonderait sur les principes communs et emprunterait de préférence la forme de directives qui ménagent des espaces d'autonomie et tiennent compte de la diversité des conditions.

Ces quelques suggestions ne font qu'esquisser quelques lignes directrices qui correspondent aux grandes orientations et à la pratique de la Communauté. Leur but unique est d'offrir quelques points de repère sans vouloir préjuger l'avenir du système yougoslave. Cet avenir doit être abordé dès que les circonstances dramatiques le permettront dans une *optique ouverte et pragmatique* tenant compte à la fois des données de base, des nécessités économiques et des finalités de la société européenne et de la Communauté européenne.

Dans cet esprit, aucune mention n'a été faite du choix entre Fédération et Confédération d'autant qu'il s'agit de concepts aux

limites bien imprécises. La démarche proposée doit viser à la solution des problèmes concrets dans une perspective positive, les institutions et les compétences étant considérées comme des instruments permettant de garantir les meilleurs résultats possibles. De même, dans cette réflexion sur la crise yougoslave et les issues possibles ou souhaitables, il n'a pas été fait de référence quant au futur statut de la Slovénie ou des minorités vivant dans les diverses Républiques. Quant à la Slovénie, je me suis contenté d'indiquer deux conditions minimales: le maintien des frontières extérieures de l'Etat yougoslave et le fonctionnement du marché unique yougoslave. Dans le respect de ces conditions, dans l'intérêt de la Slovénie ainsi que dans le cadre des règles démocratiques et du dialogue libre, il serait concevable de prévoir aussi bien un lien spécial entre la Slovénie et l'Etat yougoslave qu'une adhésion libre de la Slovénie à l'Union yougoslave. La gamme des possibilités est large. En revanche, le conflit serbo-croate exige du fait même des minorités serbes en Croatie et de l'inextricable interpénétration des populations une solution dans le cadre d'une Union ou d'une Communauté yougoslave. Il en va de même pour la solution des problèmes que soulèvent d'autres minorités ou d'autres Républiques dont la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine figurent au premier plan sans être pour autant les seules Républiques à problèmes.

L'ensemble des solutions envisagées doit être conçue en harmonie avec les règles du Fonds monétaire international (FMI), les politiques de la Banque mondiale et de la BERD et tendre vers un rapprochement avec la Communauté européenne selon le voeu général. La Yougoslavie et ses Républiques doivent se proposer de devenir euro-compatibles à l'exemple de la Suisse et de la Suède. Consciente de l'enjeu, la Communauté européenne s'est engagée résolument dans la recherche d'une issue pacifique à la crise yougoslave. Cette épreuve que vivent les peuples de Yougoslavie est à la fois une expérience-pilote et un précédent pour d'autres pays de l'Est mais aussi de l'Ouest de l'Europe. C'est aussi un test de la capacité extérieure de la Communauté et de sa cohésion en cette matière d'importance vitale pour l'avenir de l'Europe.

f) Un défi pour la Communauté européenne

La Communauté européenne reconnaissant qu'il s'agit d'une "affaire européenne" engage de plus en plus sa responsabilité après

avoir mis le doigt dans l'engrenage yougoslave : la conférence de paix a inauguré ses travaux le 7 septembre 1991 sous la présidence de Lord Carrington. La conférence a reçu le mandat d'adopter "des accords destinés à assurer une composition pacifique des différentes aspirations des peuples yougoslaves sur la base des principes suivants : pas de modification unilatérale des frontières par la force, protection des droits de tout individu en Yougoslavie et qu'il soit pleinement tenu compte de toutes les préoccupations et aspirations légitimes".

La situation des minorités et les litiges frontaliers sont dans une première phase du ressort de la Commission d'arbitrage qui fonctionnera à l'intérieur de la Conférence de paix. La Commission d'arbitrage est composée de cinq présidents des cours constitutionnelles (le Français Robert Badinter, l'Italien Aldo Corosanti et l'Allemand Roman Herzog, les deux autres n'ayant pas pu être nommés par la Yougoslavie ont été cooptés, le choix s'étant porté sur les présidents des cours espagnole et belge).

La Conférence constitue un cadre politique qui réunit sous la présidence de la Communauté et de ses Etats membres la présidence fédérale yougoslave, le gouvernement fédéral et les présidents des Républiques. La Commission d'arbitrage pour sa part ouvre l'accès à tous les groupes ayant des intérêts à défendre, ou souhaitant soulever des questions juridiques. Ainsi la conférence ne se limitera pas à un débat et à une recherche de solutions entre protagonistes officiels mais pourra tenir compte des arbitrages de la Commission. Quel que soit le mérite de cette procédure à deux niveaux, il serait souhaitable d'élargir le mandat du président de la conférence afin qu'il puisse à titre facultatif consulter des dirigeants des partis d'opposition ou des minorités, voire des personnalités du monde économique, social ou culturel. La bonne compréhension des problèmes complexes et des conflits superposés est une des garanties dans cette recherche de solutions durables.

La Conférence et la Commission d'arbitrage auront outre le souci et l'urgence de rétablissement de la paix, à se prononcer sur plusieurs aspects fondamentaux de la crise ainsi qu'à proposer des mesures propres à apaiser les esprits aveuglés par la guerre et la passion nationaliste et à promouvoir le retour à la raison. A cet effet, la perspective européenne et une approche pragmatique des intérêts communs et des fonctions en partage contribueraient à réactiver l'espace yougoslave. Bien que la question des frontières soit au centre des préoccupations, la solution de ce problème est inséparablement

liée à la garantie efficace qui pourra être accordée aux minorités et aux personnes, garantie qui en dernier ressort devrait être de la responsabilité des instances européennes. De même, il s'agira de déterminer le champ d'application du droit à l'autodétermination. Si ce droit est reconnu aux Slovènes et aux Croates, peut-on le refuser à d'autres peuples yougoslaves tels que les Serbes en Croatie ou les Albanais en Serbie ou les Serbes, les Croates et les Musulmans de Bosnie-Herzégovine ? Ce sont autant de problèmes qui ne peuvent être passés par pertes et profits si l'on cherche à éviter des conflits à l'avenir. La reconnaissance des Etats-Nations dans cette mosaïque de nationalités et de peuples le plus souvent inextricablement entremêlés apparaît comme une solution de facilité qui risque de perpétuer les foyers d'affrontements.

La majorité exprimée dans une République a-t-elle le droit de dicter ses solutions à la minorité qui cohabite sur son territoire ? Cela présuppose au préalable une série de conditions dont les garanties d'une véritable démocratie fondée sur le pluralisme de partis, d'opinions et de médias. Ces conditions sont loin d'être remplies dans les Républiques et les régions de Yougoslavie qui, dès que les conflits et les esprits seront apaisés, devront réactiver leurs économies et reprendre la marche vers une démocratisation en profondeur. A ce titre, après une période d'accalmie, les élections devraient être organisées tant aux plans des Républiques et des Provinces qu'aux niveaux de la communauté yougoslave et des pouvoirs locaux. Ces élections offrirait l'avantage de permettre de consolider la démocratie et d'assurer sur la base des prémisses et des solutions adoptées par la Conférence de paix, le choix démocratique des formules de cohabitation pacifique dans l'espace yougoslave.

Dès à présent, il est possible d'esquisser quelques scénarios à partir desquels il serait plus aisé de réfléchir sur les conséquences des options européennes. Tout en se fondant sur les principes de base, l'équilibre entre les droits et les obligations et les garanties quant à leur application, les diverses hypothèses impliquent le maintien des frontières extérieures existantes de la Yougoslavie. Toucher à ces frontières dans cette période de fièvres nationalistes et en dehors de tout cadre européen solide, risquerait de rallumer des foyers de conflits qui pourraient conduire à une conflagration générale dans les Balkans.

1. *La Yougoslavie nouvelle.* Ce scénario qui est proche de la conception d'une Communauté yougoslave suppose la mise en place

d'une fédération nouvelle et d'une démocratie authentique. Les fonctions indispensables de l'Union dans les domaines de la politique économique et monétaire, des éléments communs d'une politique extérieure et d'une politique de sécurité collective seraient accompagnées d'amples autonomies des Républiques et des Provinces. Afin de garantir la protection et l'identification des minorités, celles-ci pourraient former des provinces, cantons, ou régions fédérales rattachées directement à la Fédération. Le respect des droits de l'homme dans l'espace yougoslave serait garanti à la fois par la Fédération et par la Communauté européenne selon les principes du Conseil de l'Europe et de la CSCE. La réalisation de cette option qui m'apparaît comme optimale, semble pour l'instant largement compromise. Elle ne doit pas être écartée sans autre, car elle s'inscrit dans la perspective d'une association et d'une adhésion à la Communauté européenne.

2. *La Yougoslavie à plusieurs dimensions.* Cette option consiste en une Fédération yougoslave réduite dont feraient partie la Serbie et les deux Provinces autonomes, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine. A cette Fédération seraient associées dans un cadre yougoslave plus lâche la Croatie et la Slovénie en particulier au titre d'un marché unique, d'une union économique et monétaire (avec différentes sous options), ainsi que des fragments d'une politique extérieure et de sécurité. Quelles que soient les formules adoptées, elles devraient comprendre des garanties efficaces sous le couvert européen des droits des minorités et des personnes.

3. *La petite Yougoslavie ou la grande Serbie.* Cette troisième option comprendrait une Fédération réunissant la Serbie et le Monténégro ainsi que des liens d'intensités diverses avec les autres Républiques. Ces liens permettraient de préserver un minimum vital de l'espace yougoslave sur le plan politique et économique. Même dans cette hypothèse minimaliste, une formule d'étroite coopération devrait être mise en place entre la Serbie et la Croatie afin de garantir une solution pacifique durable.

4. *L'instauration d'un régime militaire.* Ce quatrième scénario résulterait d'une intervention massive de l'armée fédérale qui, à forte majorité serbe demeure le principal dépositaire de l'héritage communiste à vocation yougoslave. Son ambition coïncide souvent avec la stratégie du gouvernement serbe et les ations des nationalistes serbes

en Croatie. En bloquant puis en attaquant les casernes de l'armée en Croatie, les autorités croates lui ont donné une raison ou un prétexte d'intervention. Comme dans les autres hypothèses, celle-ci recèle beaucoup d'inconnues : cette intervention aurait-elle pour théâtre la Yougoslavie ou serait-elle limitée à la Croatie? A supposer même que l'armée parvienne à instaurer un régime militaire, celui-ci n'apporterait pas de solution à la crise politique ou économique et ne mettrait pas fin aux conflits de nationalités. Dans la situation actuelle en Europe et en raison des pressions extérieures et des luttes intérieures ce régime ne serait qu'éphémère. Il risquerait en revanche de provoquer, comme en Union soviétique, une accélération des processus de transformation des sociétés yougoslaves.

Dans les trois hypothèses et les nombreuses variantes, il est indispensable de prévoir la garantie et au besoin l'intervention de la Communauté européenne, la dépolitisation et la transformation profonde de l'armée et des polices nationales et leur strict contrôle par les pouvoirs démocratiques. De même que le désarmement de toutes les forces paramilitaires et la réduction de toutes les forces susceptibles de relancer la guerre.

Les Etats membres de la Communauté sauront-ils maintenir un front commun sans failles ou d'aucuns seront-ils tentés de céder aux vieilles tendances géopolitiques de sombre mémoire. Et l'on ne peut s'empêcher d'évoquer l'influence que l'Allemagne a exercée traditionnellement dans cette région. Mais, en même temps, on ne peut passer sous silence le rôle traditionnel et concurrentiel qui incombait à la Russie à l'Angleterre ou à la France sur l'échiquier balkanique. Face à ces vieux démons, seule une politique cohérente de la Communauté européenne et de ses Etats membres, soutenue par les Etats-Unis et par l'Union soviétique, est susceptible de contribuer à l'adoption d'une solution équitable et durable. En Yougoslavie se joue aujourd'hui le premier acte d'une pièce décisive pour l'avenir de l'Europe.

Dès lors, que penser de la menace réitérée de l'Allemagne de reconnaître l'Etat slovène et l'Etat croate. S'il est difficile d'attribuer cette attitude à l'ignorance de la complexité des problèmes, il est permis de s'interroger sur les motifs et les objectifs de cette position qui selon certains pourrait encourager les dirigeants croates à prolonger l'état de guerre et à freiner les négociations de paix dans l'espoir d'un état d'urgence qui aboutirait à la reconnaissance de leur Etat. Cette reconnaissance imposée sans que les problèmes graves aient trouvé

une solution durable pourrait aller à l'encontre des finalités de la Communauté et de l'Union européenne, à savoir le rassemblement des Etats, des Régions et des peuples européens dans des communautés qui respectent les identités de leurs membres tout en assurant leur développement en commun. Or cet apprentissage de l'Union européenne commence à la base et doit se poursuivre à tous les niveaux des sociétés européennes. Comment expliquer qu'un Etat fédéral qu'est l'Allemagne encourage, du moins indirectement, la création d'Etats-Nations dans un pays où la mosaïque et le mélange des peuples, des cultures, et des religions exigent précisément le recours à des solutions fédéraliste ? D'autant que ces Etats-Nations en puissance ne sont porteurs ni de véritables valeurs démocratiques ni des droits de l'homme. Une autre interprétation tendrait à suggérer le retour en force de la géopolitique et des tentations de la poussée vers l'Est et vers le Sud dont l'instrument essentiel serait la pénétration sinon la domination économique. Dans cette partie de l'Europe en voie d'émiettement, la division ne fait que mettre en relief la puissance de l'Allemagne réunifiée. Si cette hypothèse tend à se vérifier elle pourrait à son tour susciter la réaction de la France et de l'Angleterre soucieuses, de préserver un équilibre des forces dans cette région explosive. Ce retour à la politique des puissances - à présent à dominantes économiques et technologiques - et à la balance des pouvoirs risquerait de transformer à nouveau cette région en un champ de rivalités dont la Russie ne demeurerait pas absente. D'autant que la déclaration du Pape sur la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, au lieu d'apaiser les conflits risque d'inciter indirectement à une "guerre de religions" devant laquelle la Russie orthodoxe pourrait rester neutre. Ces quelques repères et initiatives discordantes suggèrent que seule une position cohérente et énergique de la Communauté européenne, soutenue par les puissances spirituelles et temporelles, aurait des chances d'aboutir à une solution raisonnable et durable de la crise yougoslave.

### Notes du chapitre premier

(1) *XIIIème congrès de la ligue des communistes de Yougoslavie* dans Questions actuelles du socialisme, juin-juillet 1986.

(2) Marie-Paule Canapa, *La Yougoslavie*, Paris, PUF (que sais-je?), 1980, p.34.

(3) "La Fédération yougoslave et ses difficultés" dans *La Yougoslavie maillon faible de l'Europe*, CADMOS, printemps 1988, pp. 22 à 37; J. Krulic, "La crise du système politique dans la Yougoslavie des années 1980", *Revue française de science politique*, juin 1989.

(4) Bruce McFarlane, *Yugoslavia. Politics, Economics and Society*, London and New-York, Pinter Publishers, 1988.

(5) Dominik Barouch, "Slovénie : les comptes de l'indépendance", *Le Monde* du 10 septembre 1991 ainsi que les statistiques de la République de Slovénie, 1990.

(6) *Le Monde* du 22 août 1991.

## Chapitre 2

### Le rapprochement des deux Europes

#### *1) La double révolution en Europe*

L'intégration de l'Europe de l'Ouest contraste avec la désintégration de l'Europe de l'Est. Alors que la première a réussi à dépasser les antagonismes traditionnels en bâtissant une Communauté multinationale, la deuxième en s'efforçant de secouer l'emprise du communisme est en proie à une explosion de conflits de nationalités. D'un côté, la Communauté européenne qui non seulement parle en son nom propre mais coordonne aussi les actions d'aide des 24 pays occidentaux y compris les Etats-Unis et le Japon; de l'autre côté, le démantèlement du Comecon et du Pacte de Varsovie qui a servi d'instrument de domination de l'URSS sur les pays de l'Est. Dès lors comment instaurer un dialogue lorsqu'en réalité on assiste à des relations bilatérales entre la Communauté européenne, le plus grand marché et la plus grande puissance commerciale du monde, et les pays de l'Europe centrale et orientale pris séparément. Afin de garantir un minimum d'équilibre, ne faudrait-il pas chercher à encourager le maintien des liens traditionnels et le développement des solidarités fonctionnelles, ainsi qu'à stimuler l'émergence d'une nouvelle structure d'association entre les pays de l'Europe centrale et orientale fondée sur une communauté d'échanges et de collaboration existants plutôt que de poursuivre, sous prétexte réel ou utile, une politique d'accords et de soutiens bilatéraux qui risquerait d'aviver sinon de provoquer les rivalités et les conflits potentiels?

Dans cette perspective, les relations bilatérales pourraient être remplacées progressivement par un dialogue à l'instar de celui qui s'est noué entre la Communauté européenne et l'AELE. La question est de savoir comment contribuer à la transition à la démocratie et à

l'économie de marché des pays de cette région européenne tout en minimisant les rivalités et écartant les risques de conflits de nationalités. La méthode fédéraliste renouvelée par la méthode Monnet a fait ses preuves: ces deux méthodes convergent vers l'union dans la diversité bâtie autour d'oeuvres communes et fondée sur des solidarités de fait et sur les valeurs communes. L'union fédérale de l'Europe a pour fondement d'après Denis de Rougemont, la culture européenne. La base de la culture européenne étant une *culture pluraliste*, on ne peut fonder sur elle qu'une union fédérale. Selon Jean Monnet, la Communauté européenne marque la direction dans laquelle la future Europe devra chercher sa voie vers une *Communauté fédérale* pacifique plus vaste, plus prospère, au sein de laquelle les nations européennes mettrons en commun leurs ressources et leurs capacités et pourront ainsi, dans la *liberté* et la *diversité* vivre au rythme du monde moderne. ( 1)

Les changements profonds qui s'accomplissent au sein de l'ancien bloc soviétique et au sein de son pôle dominant appellent une réponse de la Communauté européenne sous la forme d'une politique cohérente et d'une vision d'ensemble claire. En effet, la séparation quelque peu artificielle pratiquée pour des raisons de fait entre intégration économique et coopération politique - malgré l'Acte Unique Européen qui jette un pont entre ces deux domaines - n'est plus de mise face aux bouleversements qui ébranlent tant les structures économiques que les structures politiques. La crise yougoslave est là pour témoigner, après l'expérience de la guerre du Golfe, de l'insuffisance de la capacité politique de la très grande puissance économique qu'est la Communauté européenne. Le géant économique est encore un nain politique.

Depuis la fin de la guerre, le monde bipolarisé sous le leadership des Etats-Unis et l'hégémonie de l'Union soviétique a graduellement évolué vers un monde multipolaire. L'émergence de deux nouvelles puissances avant tout économiques, la Communauté européenne et le Japon, ainsi que le poids des pays du Tiers Monde dont la Chine, l'Inde, le Brésil mais aussi les "dragons", ont eu pour conséquence le déclin relatif des deux grandes puissances mondiales. Tout en conservant leur quasi-monopole nucléaire, celles-ci ont été amenées, en reconnaissant le changement des rapports de forces, à partager leurs responsabilités mondiales avec d'autres puissances en fonction de leurs ressources et de leurs capacités économiques. Entretemps, le déséquilibre entre elles s'est accentué du fait de la crise politique et

économique en Union soviétique qui, après l'indépendance des Etats baltes, demeure sous tension des forces centrifuges. Le grand mouvement de décentralisation et de libéralisation parallèle à l'affirmation de plusieurs pôles de développement nationaux ou régionaux allant de pair avec un renforcement de l'interdépendance globale, caractérise la tendance à la restructuration à la fois des relations internationales ou régionales et de l'organisation des Etats et de leurs économies.

Pendant un demi-siècle, l'Europe a été divisée en deux ensembles opposés, incompatibles et hostiles. L'un démocratique et pluraliste fondé sur une économie de marché et rassemblé dans une association libre. L'autre uniforme imposé par un système de l'Etat-parti à vocation totalitaire s'appuyant sur une économie dirigiste et sur une concentration pyramidale du pouvoir politique. A présent l'Europe est soumise à un double mouvement opposé dont un courant renforce le processus d'union libre et volontaire alors que l'autre abouti à l'éclatement d'un bloc fondé sur la domination de l'URSS et longtemps considéré comme indestructible. Si la volonté de libération des nations et des peuples est légitime, est-il pour autant sage de vouloir détruire dans un même élan les liens de solidarité traditionnels ou ceux tissés au cours des dernières décennies? Ne vaudrait-il pas mieux éviter l'éclatement de l'Europe de l'Est sous l'effet des rivalités économiques ou des nationalismes renaissants?

Le système de l'Europe de l'Est a été bâti sous la domination de l'URSS et selon le modèle soviétique. Encadré pendant longtemps par une collaboration étroite des partis communistes uniques (URSS, Bulgarie, Roumanie et Yougoslavie) ou hégémoniques (RDA, Pologne, Hongrie), le système évoluait dans une double armature, militaire dans le Pacte de Varsovie et économique au sein du Comecon, le tout ayant été agencé autour d'un pôle puissant et hégémonique. D'où l'image répandue de l'URSS et de ses satellites. Mais le modèle d'un monopole idéologique sous la férule d'un parti de masse fortement hiérarchisé constituant le noyau dirigeant des institutions de l'Etat et des organisations de masse, de la société et de l'économie planifiée, n'a pas pu imposer un moule uniforme à la diversité croissante des sociétés modernes. Sous la pression tant des forces traditionnelles (classes sociales, religions, nationalités), de la nature des hommes et de leurs aspirations que de la révolution technologique et des changements qu'elle entraîne, l'édifice a commencé à se fissurer malgré l'apparence de puissance inébranlable, d'expansion continue et de progrès inéluctable. Faisant oublier ses victimes et les sacrifices

imposés, le régime communiste continuait, malgré ses échecs cachés, à incarner aux yeux de nombreux hommes l'avenir progressiste de l'humanité. Jusqu'au jour où le voile est tombé.

Le processus de dégradation très lent au départ a conduit à une véritable explosion. Ses signes précurseurs sont connus: le schisme yougoslave de 1948 au nom d'un communisme national, la révolte de Berlin de 1953 et la révolution hongroise de 1956 écrasés par l'armée soviétique de Staline puis de Kroutchev. Le printemps de Prague de 1968 qui a donné lieu à l'intervention des troupes du Pacte de Varsovie sous le couvert de la "Doctrina Brejnev" garantissant par la force le maintien du socialisme. Puis le processus de transformation en profondeur poursuivi par Solidarité et l'Eglise en Pologne provoquant l'effritement du parti communiste et le coup d'Etat militaire. Mais le coup d'envoi décisif a été donné par Gorbatchev. En 1986 au XXVIIe Congrès du PCUS, il lance sa triple réforme sous le signe de la perestroïka (restructuration), la glasnost (transparence) et la démocratisation. Le motif central étant la nécessité impérieuse d'adapter les structures du PCUS, de l'Etat et de l'économie à la révolution technologique: substituer aux structures rigides et à la planification centralisée des formes d'organisation plus flexibles et plus décentralisées afin de moderniser et de dynamiser l'économie et la société soviétiques. Ce tourbillon de réformes à l'intérieur a eu comme reflet à l'extérieur une série d'initiatives de désarmement, l'abandon de la "doctrine Brejnev" ainsi que des preuves concrètes dont le retrait des troupes d'Afghanistan. Le processus ainsi engagé au centre du système, porté par les nouvelles générations de dirigeants, a eu - malgré les résistances, voire les oppositions et les conflits de nationalités - des effets de contagion accélérée dans les pays satellites et, plus généralement dans le monde communiste. L'engrenage du processus de libération a été déclenché: sous la pression des masses populaires les pays socialistes de l'Est et même leurs bastions les plus solides tels l'ex-RDA, la Tchécoslovaquie, voire la Roumanie de Ceaucescu ont été emportés par une vague de fond de réformes. Dès lors, après des expériences communistes d'une quarantaine d'années, les uns après les autres se sont engagés dans la voie des économies de marché et dans la démocratisation par l'abandon du monopole des partis communistes. Plus d'un des partis communistes a cherché à revêtir peau neuve de la sociale-démocratie traditionnellement considérée comme la grande ennemie.

Ce processus de contagion qui allait en s'amplifiant devait pro-

duire des effets rétroactifs en influençant à son tour les réformes en URSS. Sauf accident majeur, le processus de mutation du système et des structures socio-économiques, le réveil de la société, l'éclosion de mouvements sociaux, religieux et nationaux ainsi que la marche vers la démocratie, qualifiée jusqu'à hier de "formelle" ou de "bourgeoise" apparaissent comme ayant franchi le point de non retour. En effet, la tentative avortée du coup d'Etat militaire n'a fait que précipiter le changement et renforcer la volonté d'indépendance dans plusieurs Républiques de l'Union soviétique. Ce vaste mouvement de révolution sociale s'accomplit dans une situation de crise grave d'autant que le passage d'une économie artificiellement dirigée à une économie pluraliste implique non seulement des changements de structure mais surtout une transformation radicale des attitudes et des comportements des acteurs sociaux et des personnes. La gravité de la situation, la déstabilisation de cette région et la destruction du mur entre l'Est et l'Ouest en Europe exigent un soutien substantiel et efficace de l'Occident.

La double révolution que vit l'Europe s'inscrit dans une tendance créatrice à la fois d'autonomie et d'interdépendance croissantes: une révolution graduelle mais profonde s'accomplit à la faveur du processus d'intégration dans la Communauté européenne; et l'autre révolution surprend par la rapidité dramatique des transformations radicales des régimes socialistes et des systèmes économiques en Europe de l'Est ainsi que par la réémergence des nationalismes parfois virulents. Ces deux changements révolutionnaires en Europe, l'un progressif et l'autre précipité, correspondent tous les deux à des besoins profonds de liberté, d'identité, de paix et de prospérité, mais empruntent des voies différentes tout en se réclamant des finalités et des valeurs communes.

Sommes-nous témoins du rapprochement de deux systèmes longtemps antagonistes? Le dépérissement du communisme s'effectue au bénéfice de la démocratie et de l'économie de marché en même temps que resurgissent les nations. Est-ce le rapprochement ou la recherche d'une troisième voie plus proche des principes des démocraties libérales? Quelles qu'en soient les visées et les suites, cette transformation profonde ne laissera pas d'influer sur le processus d'intégration et de restructuration dans la Communauté européenne et dans l'Europe occidentale. Le système de l'Europe occidentale repose principalement sur deux piliers, l'un mixte américano-européen qui s'incarne dans l'OTAN et dans l'OCDE où outre les Américains parti-

niveau de vie de sa population vont peser lourdement sur l'économie allemande. A ce titre, le gouvernement de Bonn a décidé d'y consacrer, avec l'aide des Laender, 115 milliards de DM sur une période de 4 ans et demi, prévision qui s'avérera insuffisante en toute probabilité. En effet, depuis le 1er juillet 1990, date de l'établissement de l'union monétaire inter-allemande, l'Allemagne va consacrer 100 milliards de DM à sa partie orientale. Ainsi, l'ex-RDA à l'économie la plus industrialisée des pays de l'Est est appelée à faire un saut en avant grâce à cette aide massive qui n'a pas de commune mesure avec celle prévue pour l'ensemble des pays de l'Est. Mais d'un autre côté, l'apport de l'ex-RDA renforcera le potentiel humain et économique de l'Allemagne réunifiée.

La formation de cette grande puissance au centre de l'Europe qui soulève plusieurs interrogations n'est pas sans susciter quelques inquiétudes. L'Allemagne sera-t-elle en mesure de supporter le poids de la réunification sans en subir des effets négatifs tels qu'une poussée inflationniste ou une augmentation des impôts et des taux d'intérêt. Effets qui ne manqueraient pas de se répercuter sur les économies des pays membres de la Communauté européenne ainsi que sur ses autres partenaires commerciaux. A son tour la Communauté européenne sera appelée à contribuer au développement de l'ex-RDA et à son intégration dans le système économique communautaire notamment dans le cadre de sa politique régionale ou de ses programmes de recherche et de technologie. L'Union économique et monétaire formera un cadre pour la poursuite des politiques convergentes et le respect des disciplines collectives dont la RFA a été le modèle. C'est d'autant plus indispensable que le DM a une place prépondérante dans le Système monétaire européen et qu'il est en train de devenir monnaie de référence pour certains pays de l'Europe de l'Est. D'où la question de savoir laquelle des deux monnaies, ECU ou DM, assumera à l'avenir le rôle d'une monnaie européenne et internationale; d'où aussi l'importance d'accélérer l'adoption d'une politique monétaire commune et la mise sur orbite de l'ECU. Ce dernier offre l'avantage de la garantie communautaire. De plus, tout en symbolisant l'union européenne, il ne présente pas l'inconvénient psychologique d'une monnaie allemande dominante. Nouvelle étape dans l'exercice partagé d'une parcelle de la souveraineté, la création d'une Banque centrale européenne et d'une monnaie commune voire unique marquera un pas décisif vers la Fédération européenne, principal noyau fédérateur de l'ensemble des pays européens.

Par delà des problèmes économiques, la réunification de l'Allemagne jointe à la désintégration du "bloc soviétique" déstabilise l'ordre politique européen tel qu'il a été imposé après la deuxième guerre mondiale par Staline puis maintenu par Kroutchev et consolidé par Brejnev. A la suite du désengagement progressif des pays de l'Est et de l'effondrement de l'ex-RDA, autrefois principal bastion de la forteresse soviétique, les données de la sécurité européenne ont chaviré. L'improbable s'est produit. Bien qu'incertaine, une double tendance se dessine: les deux superpuissances réduisent leurs forces en Europe et semblent chercher à se replier à plus long terme. Dans cette perspective le Pacte de Varsovie s'est fissuré avant de se dissoudre, tandis que l'OTAN prépare une profonde restructuration. Dans cette Europe en mutation et partiellement en crise, le seul point d'appui, la seule force dynamique qui ne peut pas se retirer du Continent est la Communauté européenne. Cependant, malgré sa dynamique et sa puissance, ses pouvoirs ne sont pas encore à la mesure de la situation actuelle: la capacité en matière de politique étrangère et de sécurité lui fait grandement défaut. Or, seule la Communauté est à même d'encadrer la puissance de l'Allemagne réunifiée et de garantir la prospérité et la sécurité en Europe. C'est dans cette lecture des faits et des changements que s'inscrit la proposition Mitterand-Kohl visant à doter la Communauté européenne des compétences politiques en matière de relations extérieures et de sécurité, proposition qui est à l'origine de la négociation sur l'Union politique. Il s'agit de rattraper dans un nouvel élan le retard accumulé dans ces domaines depuis l'échec de la CED et de la Communauté politique en 1954, du Projet Fouchet en 1960, ainsi que de rétablir un certain parallélisme entre intégration économique et intégration politique, deux aspects artificiellement séparés d'une même substance. Bref, d'éviter qu'à un moment crucial de la *perestroïka européenne*, la grande puissance économique du XXI<sup>e</sup> siècle que promet d'être la Communauté européenne ne demeure un nain politique, au moment même où le changement radical a besoin d'un pôle d'orientation, tâche à laquelle la Communauté européenne est prédestinée. La Communauté européenne disposera-t-elle des pouvoirs et des ressources à la mesure des espoirs qui sont mis en elle? Les bouleversements à l'Est, joints aux effets de la réunification allemande, demandent une réponse, voire une initiative commune de la Communauté européenne et une accélération de ses processus d'union, singulièrement en matière de politique extérieure et de sécurité.

De toute évidence, la dimension politique des changements à

l'Est appelle d'urgence la consolidation de l'Union politique timidement esquissée par l'Acte Unique Européen. C'est à cette condition que la Communauté sera en mesure de contribuer à la solution pacifique des conflits de nationalités, de mettre en oeuvre une stratégie commune et d'aider efficacement les pays en révolution démocratique et économique. Cette stratégie déjà esquissée vise à la fois à soutenir ces efforts de démocratisation, à orienter les changements structurels et les réformes législatives, ainsi qu'à coordonner l'ensemble des initiatives et des contributions, et à stimuler les investissements publics ou privés. Evitant de détruire le tissu de relations existant, cette stratégie commune devrait chercher, au contraire, à encourager le développement de la coopération à divers niveaux, à étendre des tissus de solidarité et des échanges en Europe de l'Est tout en les insérant dans l'espace européen et le marché international. En poursuivant ces objectifs, la Communauté contribuera aussi au maintien des liens entre pays de l'Europe centrale et orientale ainsi qu'à modérer sinon à écarter les menaces des nationalismes renaissants. Dans ce même esprit, la réunification allemande viendra s'inscrire dans une politique communautaire de restructuration de la sécurité européenne garantie à la fois par les Etats-Unis, l'Union Soviétique et la Communauté européenne elle-même.

### c) Quel avenir pour l'Europe de l'Est ?

L'effondrement du régime communiste est sans doute l'événement le plus surprenant et le plus marquant de la fin de ce siècle. En effet, d'après le matérialisme historique et certaines prévisions "scientifiques", l'humanité était engagée dans la voie menant de manière inéluctable et irréversible vers la phase finale de son développement, le communisme. Or, ce cours de l'histoire vient d'être renversé. Certes, la restructuration en URSS cherchait à s'inscrire dans la ligne d'une société socialiste qu'elle s'efforçait de redynamiser et de réadapter. Mais déjà sous l'impulsion de la glasnost et de la démocratisation, les poussées nationalistes et les mouvements sociaux ainsi libérés débordent les limites fixées par la politique officielle et accroissent la marge d'incertitude. A la différence des transformations déclenchées à l'origine par des dirigeants du PCUS et imposées par un processus allant de haut vers le bas, la double transformation politique et économique dans les pays de l'Europe de l'Est a été entrepri-

se principalement sous la pression populaire, de bas en haut. Depuis le 19 août 1991, l'Union soviétique s'est engagée, sous la pression de la Russie et d'autres Républiques dans une profonde réforme au dépens du Parti communiste et du pouvoir central. A l'exemple de l'expérience yougoslave, ce sont les Républiques qui ont l'initiative de la transformation de l'Etat le plus puissamment centralisé en une Union multiforme et décentralisée, d'une économie dirigiste et pyramidale en une économie de marché.

Ce double apprentissage de la démocratie et de l'économie de marché apparaît bien plus ardu que la transition à la démocratie telle que l'ont connue plusieurs pays de l'Europe de Sud ou de l'Amérique latine. Ceux-ci en effet pratiquant déjà largement le jeu du marché dans un système politique autoritaire devaient assurer le passage de la dictature à la démocratie. En revanche, les pays de l'Europe de l'Est s'attaquent en même temps à la double tâche consistant à transformer de fond en comble leurs systèmes politique et économique ainsi qu'à modifier profondément les comportements des citoyens et agents économiques. Ces processus radicaux s'accomplissent de surcroît dans une situation de crise économique et sociale aggravée dans plusieurs cas par des conflits de nationalités, potentiels ou violents. Il est naturel que dans ces conditions, ces pays recherchent des soutiens et des garanties pour leurs démocraties naissantes auprès de l'Occident et de la Communauté européenne en particulier. Dans leur effort de se rapprocher de la Communauté européenne, ils ne font que suivre l'exemple des pays de l'Europe du Sud: le motif principal de leur volonté d'adhérer à la Communauté européenne était de consolider leurs démocraties tout en accélérant leurs développements économiques. Ce sont les objectifs semblables que poursuivent les pays de l'Est qui malgré leurs efforts convergents accusent des situations et des niveaux de développement différents. De plus, les uns et les autres se situent à des degrés divers de leur mise en oeuvre des processus démocratiques et de leur restructuration politique.

Tout en considérant l'ex-RDA comme un cas à part, on constate que sur le plan économique la Hongrie - engagée dans les réformes et la décentralisation économiques a une nette avance sur la Tchécoslovaquie pourtant la plus industrialisée ainsi que sur les autres pays dont les économies moins développées subissent une forte pression de la crise économique. Aux disparités de niveau de vie et de structures sociales s'ajoutent les différences entre les stades de démocratisation. Bien que loin d'avoir réalisé un système démocratique

réel, la Hongrie et la Pologne sont en tête suivies par la Tchécoslovaquie, par la Bulgarie plus hésitante et par la Roumanie où les élections n'ont pas permis de lever tous les doutes. Quant à la Yougoslavie, la Slovénie et la Croatie ayant procédé aux élections, la Serbie et les autres républiques ont emboîté le pas. Le tout devrait être couronné par des élections générales yougoslaves qui selon les déclarations du président de la Fédération de Yougoslavie auraient dû se tenir avant la fin de 1990. Mais les poussées nationalistes et sécessionnistes n'ont pas tardé à empêcher la conduite des élections fédérales. Ainsi le pays qui depuis son conflit avec l'URSS de Staline en 1948 a introduit l'autogestion et la décentralisation économique et a été à la pointe des innovations taxées souvent de "déviation", qui a pratiqué la glasnost sans la nommer, a pris entre-temps du retard dans son évolution vers un système démocratique en raison de l'explosion de l'idéologie intolérante des nationalismes qui ont provoqué des conflits meurtriers surtout depuis que toute menace soviétique a disparu.

Tendus vers leur double objectif, ces pays se tournent vers la Communauté européenne dans l'espoir d'en faire partie un jour. Cette perspective ne doit pas faire oublier les liens étroits qui les attachent entre eux et avec l'Union soviétique. Certes, le Comecon longtemps dominé par l'Union soviétique n'a pas réalisé une véritable intégration économique. Depuis sa création en 1949, le COMECON ou le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) a cherché à renforcer la cohésion du bloc soviétique par une intégration économique sous tutelle de l'URSS. Cette dimension d'intégration économique devait compléter le volet politique: les liens étroits qui réunissaient les PC des pays de l'Est autour du noyau soviétique et l'intégration militaire et politique développée au sein du Pacte de Varsovie depuis 1955. Le Pacte était à la fois garant contre le monde occidental et garant des conquêtes de l'ordre socialiste. L'intervention de ses forces en Tchécoslovaquie en 1968 a illustré son rôle de protecteur du socialisme fondé sur la doctrine Brejnev de la souveraineté limitée. Sa présence discrète lors de la prise de pouvoir en Pologne en 1980 était une preuve de la solidarité militaire et politique du bloc socialiste. Ces tissus de coopération économique, les liens entre dirigeants, partis, armées ont fait longtemps croire à un bloc puissant et uni. A ce propos, Hélène Carrère d'Encausse s'est référé, tout en évoquant les tendances centrifuges, à l'intégration invisible, voire à "l'habitude de vivre ensemble".(2) Mais cette intégration fondée sur la domination soviétique s'est engagée dans la voie de désintégration dès le moment

où son pouvoir central a entrepris une perestroïka intérieure et extérieure et a adopté une attitude de "laisser faire" devant les forces centrifuges. Malgré ces réactions qui prennent la forme d'une plus grande indépendance à l'égard de l'Union soviétique et d'un rapprochement avec l'Ouest, les liens de fait qui se sont formés au cours d'un demi-siècle ne vont pas disparaître d'un coup. Certes, le mouvement d'émancipation à l'égard de la superpuissance dominante rend peu plausible l'hypothèse d'un maintien d'une forme d'intégration des pays de l'Est avec l'Union soviétique. En revanche, ces liens réadaptés pourraient servir de base à une coopération renaissante entre les pays de l'Europe centrale et orientale.

#### d) Vers une coopération renouvelée entre pays de l'Est

Après une première période sous le signe d'accords bilatéraux des pays de l'Est et de l'URSS, le Comecon a cherché à promouvoir la division socialiste du travail et l'intégration économique. Mais cette stratégie prônée par l'URSS s'est heurtée à des résistances de ses partenaires qui se sont efforcés de préserver leurs développements autonomes. D'où la progression lente de cette intégration imposée: les institutions s'étoffent, les accord multilatéraux se multiplient, quelques projets communs d'investissement sont mis en oeuvre à la faveur de la coordination des plans nationaux et avec le soutien de la Banque internationale pour la coopération économique et de la Banque internationale d'investissement. Ce développement s'accompagne d'un début de coopération entre entreprises et de la création de quelques organismes sectoriels tels que "Interatominstrument", "Interchimvolokno" et "InterELEKTRO". Mais cet effort d'intégration comporte des germes de sa désintégration: le poids démesuré de l'Union soviétique et sa volonté d'hégémonie qui favorisent une dépendance politico-économique à l'égard du "grand Frère". En effet, le déséquilibre entre l'Union soviétique et ses partenaires de l'Europe de l'Est est tel qu'une communauté entre ces pays ne peut survivre que sous la domination naturelle de cette super-puissance. (3) Rien d'étonnant dès lors si le grand souffle des libertés qui parcourt l'Europe de l'Est ait ébranlé le Comecon avant de le faire disparaître au début de 1991. En effet, l'évolution vers des économies de marché a eu pour corollaire les demandes d'une réforme radicale du Comecon, réforme qui impliquait entre autres la libre circulation des biens et la convertibilité

des monnaies. La plupart des pays membres privilégiant à la fois les relations bilatérales et l'ouverture à l'Ouest et étant en train de se convertir à l'économie de marché, le consensus s'est dégagé en faveur d'un commerce en devises fondé sur l'offre et la demande et pour l'abandon de la coordination des plans quinquennaux des pays membres ainsi que des ambitions d'intégration dirigiste. Ce processus a abouti à la dissolution du Comecon.

Le Comecon disparu, la tendance se dessine vers une structure souple d'accords bilatéraux ou multilatéraux ainsi que vers sa substitution par un organisme d'études techniques proche d'une sorte de l'OCDE. Tout en éliminant la pression hégémonique de l'Union soviétique, les pays de l'Europe de l'Est seront amenés tout naturellement à maintenir les échanges commerciaux. De fait, bien que variables, les niveaux des échanges intra-Comecon et en particulier avec l'URSS demeurent substantiels. (4) En 1988, la Tchécoslovaquie, la RDA et surtout la Bulgarie ont une part prépondérante de leur commerce extérieur au sein du Comecon (5) allant de 72 à 81% pour leurs exportations et 64 à 73% pour leurs importations. Dans cette part, l'Union soviétique dépasse largement la moitié. A son tour, elle commerce pour plus de 50% avec ses ex-partenaires du Comecon, mais à la différence de ceux-ci l'ensemble de ses exportations ne représente que 8% dans sa production matérielle alors qu'il passe de 20% pour la Roumanie, à 32 pour la Pologne et la Tchécoslovaquie, pour atteindre 42% pour la Bulgarie et même 58% pour la Hongrie. Ces indicateurs qui ont évolué ne laissent pas de rappeler la dépendance des pays de l'Est et singulièrement de la Bulgarie à l'égard de l'Union soviétique. C'est en tenant compte de ces échanges et de leur décroissance inquiétante, qu'au cours de leur réunion à Londres en juillet, les 7 pays les plus industrialisés ont demandé que soient soutenus et si possible développer les échanges commerciaux entre l'Union soviétique et ses partenaires de l'Europe de l'Est.

Cependant, la constatation de l'interdépendance mérite d'être nuancée au regard de la Pologne et de la Hongrie. La Hongrie a un commerce équilibré entre l'Ouest (42%) et l'Est (44%) alors que la Pologne enregistre un commerce plus important avec l'Ouest (44,5%) qu'avec ses partenaires de l'Est (40,5%). Dans ces deux cas aussi, l'Union soviétique représente plus de la moitié de leurs commerces avec les pays de l'Est. La disparition du Comecon a fait apparaître la forte dégradation des échanges dans cette région tandis que la crise du régime soviétique a modifié les conditions de coopération avec

l'Union soviétique et ses Républiques. Selon la Commission économique pour l'Europe, les importations de l'Union soviétique en provenance de ces six pays ont chuté de 46% au premier trimestre de 1991 par rapport à la même période de l'année précédente. Pour la Hongrie, le commerce avec l'URSS s'est effondré de 80%. Cependant, la Hongrie et la Pologne ainsi que d'autres pays ont non seulement perdu les débouchés assurés pour leurs produits manufacturés en Union soviétique, mais ils sont désormais privés des livraisons à bas prix des produits énergétiques en provenance de l'URSS. Désormais le pétrole soviétique est au prix du marché mondial. Cette nouvelle donne affecte des pans entiers de leurs industries à l'exemple du secteur textile en Pologne qui souffre du chômage technique. Elle incite les pays de l'Est à chercher de nouveaux marchés en Europe occidentale et à se rapprocher de la Communauté européenne. Comme l'a rappelé Françoise Lazare dans *le Monde* du 23 août 1991, la Pologne et la Hongrie, et dans une moindre mesure la Tchécoslovaquie, ont augmenté leurs exportations vers l'Ouest. En revanche, les ventes roumaines et bulgares ainsi que yougoslaves - en raison de la grave crise - se sont effondrées à l'Est sans être compensées par leurs ventes à l'Ouest. La politique des pays de l'Est est de se tourner vers la Communauté européenne, de réorienter leurs exportations et de chercher à s'associer puis à s'intégrer graduellement à cet ensemble dynamique. La Communauté, l'Allemagne au premier chef, et son grand marché offrent la meilleure opportunité pour les exportations des produits provenant des pays de l'Est et apparaissent comme une chance prometteuse pour leur développement. A son tour, la Communauté envisage, à l'invitation du président Delors et de plusieurs de ses membres, de resserrer les liens au plus vite avec les six pays de cette région. Les crises politiques aiguës en Union soviétique et en Yougoslavie témoignent de l'urgent besoin d'une aide massive si l'on souhaite éviter que des conflits de nationalités conjugués avec les crises économiques et le désarroi social ne conduisent à des conflagrations qui risqueraient de se propager dans la région sans épargner d'autres parties de l'Europe. Une solidarité active de la part de la Communauté ne va pas sans sacrifices. Outre l'accroissement indispensable des aides, l'ouverture plus large du marché européen aux produits des pays de l'Est risquent d'ailleurs d'aggraver la situation déjà difficiles des agriculteurs ainsi que certains autres secteurs dont le textile et la sidérurgie. C'est pourquoi soucieux de ne pas nuire aux producteurs français et communautaires, le gouvernement français a

proposé que les crédits d'urgence accordés à l'Union soviétique servent à l'achat des produits alimentaires aux pays de l'Europe de l'Est. L'enjeu est vital et mériterait une action de solidarité.

Mais ce n'est pas pour autant que les pays de l'Est devraient se détourner de leurs marchés traditionnels en Union soviétique. Le groupe des Sept en accord avec le président Gorbatchev a insisté sur la nécessité de revitaliser les liens commerciaux entre l'Union soviétique et ses voisins de l'Europe centrale et orientale. Dans cette perspective, plusieurs dirigeants de cette région proposent à l'exemple de la France, une aide originale à l'Union soviétique sous la forme des crédits destinés à l'achat des produits à ses anciens partenaires. Un des promoteurs de ce système ingénieux, le président Havel a souligné ces avantages dans un texte publié par Libération du 18 juillet 1991: "Cela permettrait de résoudre le problème de nos excédants agricoles sans perturber le fonctionnement de marchés déjà saturés à l'Ouest". De manière plus générale ce système faciliterait la reprise des échanges entre l'Union soviétique exportatrice de produits énergétiques en particulier et les pays de l'Europe centrale et orientale exportateurs de produits agricoles ou manufacturés.

Une inconnue se profile sur ce tableau: qui sera le partenaire à l'avenir, l'Union ou ses Républiques? La même question surgit à propos de la Yougoslavie et de ses composantes. Dans la mesure où les uns et les autres ont besoin de développer à nouveau ces échanges, les diverses solutions que nous réserve l'avenir ne devraient pas présenter des obstacles infranchissables. Que ce soit ce qui restera de l'Union, voir l'accord conclu entre le Russie et l'Ukraine qui représente environ 200 millions d'habitants et l'essentiel du potentiel économique de l'Union soviétique ou les Républiques devenues indépendantes à tous égards, les échanges pourront être repris avec l'Union et avec ses anciens membres séparément. Cependant, le morcellement du grand marché de l'Union ou du marché commun yougoslave ne laissera pas de créer quelques difficultés supplémentaires au titre des importations, des aides et des investissements en provenance de l'extérieur et de la Communauté en particulier. De plus, ce morcellement pourrait devenir une tentation pour les pays qui chercheraient à diviser pour régner.

Les différences dans le poids et l'orientation du commerce ont déterminé en bonne partie leurs attitudes à l'égard de l'ex-Comecon, de l'Union soviétique et de la Communauté européenne. En effet bien que les uns et les autres dépendent principalement de l'Union sovié-

tique pour leur approvisionnement en produits énergétiques, la Pologne a manifesté plus de désintérêt vis-à-vis du Comecon, tandis que la Hongrie a entrepris des démarches individuelles. Néanmoins, tous et même l'Union soviétique cherchent à se rapprocher de la Communauté européenne. Face à ces initiatives en ordre dispersé, la question est de savoir si les pays de l'Est y compris la Yougoslavie mais à l'exclusion de l'Union soviétique, ne gagneraient pas en efficacité en entreprenant des démarches coordonnées et, si possible, communes auprès de la Communauté européenne. De manière claire, l'Union soviétique a choisi la voie solitaire en décidant de se désengager de son rôle dominant et en procédant à la dissolution du Pacte de Varsovie et du Comecon. Elle a en outre cherché à se rapprocher des 7 pays les plus industrialisés en se rendant à leur réunion à Londres en qualité d'invité et d'observateur dans l'intention d'obtenir leur soutien et leur aide dans ses efforts de réforme et de reconversion. Sans atteindre toutes ses fins, l'Union soviétique est parvenue à ce que, à défaut des crédits demandés, une assistance technique substantielle lui soit accordée. Ce sont autant de signes de sa volonté de faire cavalier seul tout en ne restant pas indifférente aux problèmes généraux tels ceux qui se posent à propos de la crise yougoslave. Dans l'hypothèse d'une action coordonnée ou commune, l'exclusion de l'Union soviétique s'impose en raison de l'influence prépondérante de son poids économique et politique qui risquerait de lui procurer trop d'avantages. C'est un argument supplémentaire en faveur d'une initiative commune des autres pays de l'Europe de l'Est à l'égard de la Communauté européenne.

Des faits et des aspirations variées se dégagent, me semble-t-il, une réponse claire: les pays de l'Europe de l'Est s'efforcent d'échapper à la domination soviétique d'autant que le revirement de la politique de l'Union soviétique dans cette région paraît les y encourager après avoir déclenché le processus de restructuration. Dès lors, compte tenu du déséquilibre des pouvoirs au sein de l'ex-Comecon, deux possibilités se profilent: actions individuelles entreprises séparément et selon les logiques plus ou moins différentes dans les démarches auprès de la Communauté européenne; des actions coordonnées et de préférence menées de front par la plupart des pays de l'Est à l'exclusion de l'Union soviétique. Cette deuxième option s'inscrit directement dans les projets d'union ou de coopération tel celui du président Vaclav Havel suggérant la création d'une "fédération centre-européenne" ou dans l'idée d'une Confédération euro-

péenne lancée sans grand succès pour l'instant par le président Mitterrand.

Le projet du président Havel a été proposé à titre d'essai sous la forme d'un noyau à trois avec la Pologne et la Hongrie sans pour autant écarter d'autres pays de l'Europe de l'Est. A cette fin, le président Havel a suggéré un programme commun qui éviterait des rivalités entre les démocraties renaissantes dans leur empressement aux portes des institutions politiques et économiques de l'Europe occidentale. Selon lui, il faudrait éviter d'entrer en concurrence les uns avec les autres pour être le premier à obtenir un siège dans une institution européenne. A l'inverse des démarches bilatérales, il souhaite qu'une attitude toute empreinte de solidarité soit adoptée. Et le président de conclure que si le retour à l'Europe est entrepris individuellement, il prendra bien plus longtemps et sera beaucoup plus compliqué que si le rapprochement est poursuivi en commun. Enfin, dans son esprit, cette approche ne concerne pas uniquement le domaine économique, mais elle englobe tous les domaines y compris le désarmement. La proposition du gouvernement polonais se profile en prolongement de l'initiative tchécoslovaque: elle suggère une coopération régionale allant de la Baltique à l'Adriatique. Ces divers projets auxquels s'ajoute l'idée ancienne d'une fédération balkanique sont autant de signes d'une prise de conscience, bien qu'encore faible, de la nécessité de préserver et de développer l'union ou les unions entre pays de l'Europe centrale et orientale. Cette volonté de rassemblement et du maintien d'une certaine solidarité réelle correspond à la prémonition d'un destin partagé et des efforts convergents. Elle s'apparente à l'idée du président Havel de former un front commun pour dialoguer ensemble avec la Communauté européenne. En effet, une stratégie commune ou du moins des politiques coordonnées face à la Communauté européenne ne pourront qu'accroître le pouvoir de négociation de l'ensemble des pays de l'Europe centrale et orientale qui pour l'heure agissent de manière incoordonnée.

Ces appels à l'union visent aussi à neutraliser la menace des explosions nationalistes, des intolérances religieuses ou raciales et des revendications en chaîne des minorités nationales. Certes, rien de plus légitime que l'affirmation des identités nationales ou des fois religieuses longtemps étouffées de même que l'expression des aspirations des minorités souvent brimées au nom de l'internationalisme communiste. Ce n'est qu'une conséquence naturelle de la liberté d'expression et de conscience retrouvée et du respect des droits de l'homme dans

les pays où traditionnellement l'église (ou la religion) et la nation ont fait cause commune. Mais comme le rappelle le Métropolite Damaskinos, les églises - et, en général, la religion - soutiennent directement ou indirectement les mouvements nationaux qui, dans plusieurs cas, menacent non seulement le processus des réformes mais en plus la paix sociale et la cohésion interne des Etats par une escalade des tensions. (6) C'est dire que les représentants de toutes les églises ont une lourde responsabilité dans les conflits et dans leur apaisement. Ces tensions résultent notamment des minorités présentes dans tous les pays de cette région: Les minorités allemandes en Pologne, les minorités polonaises et hongroises en Tchécoslovaquie, les minorités hongroises en Roumanie et turques en Bulgarie et en Grèce sans parler du mélange des minorités diverses en Macédoine et dans certaines régions limitrophes de la Yougoslavie ainsi qu'au sein même de la plupart de ses Républiques et Provinces. L'Union soviétique offre l'exemple d'une complexité encore plus grande. La seule façon de traiter raisonnablement ces problèmes de minorités afin d'éviter les explosions en chaîne, c'est de respecter scrupuleusement les droits des minorités (religion, langue, éducation, représentation) ainsi que les frontières existantes dont la remise en question - à l'exception des cas de consensus - ne pourrait déboucher que sur un engrenage de conflits. Le déchaînement des revendications nationalistes sous une forme extrême risquent de ranimer les vieux démons des nationalismes et des intolérances. La crise économique, la mutation sociale et le chômage aidant, l'Europe centrale et orientale n'est pas à l'abri des fièvres populistes et nationalistes ainsi que des conflits et des violences. En effet, certains dirigeants seraient tentés de recréer des Etats-Nations et de renforcer l'emprise de l'Etat en s'appuyant sur la poussée nationaliste. En regard de ces tendances menaçantes, l'histoire récente de l'Europe occidentale enseigne que l'union, soit une communauté fondée sur la parenté culturelle et la solidarité de fait est le meilleur moyen de garantir la paix et la prospérité. C'est la tâche commune mais difficile que proposent diverses initiatives en faveur de l'union des pays de l'Europe centrale et orientale.

e) L'impossible n'est pas européen

Ces projets d'union en Europe centre-orientale sont souvent accueillis avec scepticisme, réserve voire opposition. De nombreuses

raisons sont invoquées à ce titre: les difficultés économiques et sociales, la priorité donnée à ces problèmes pressants, les tâches gigantesques de démocratisation et des réformes socio-économiques, ainsi que les problèmes politiques et de sécurité en relation avec l'URSS et l'Europe occidentale. Ces difficultés sont sans aucun doute immenses. Mais la question reste ouverte de savoir si la plupart d'entre elles ne trouverait pas plus aisément des solutions dans le cadre d'une approche coordonnée ou d'une politique commune mise en oeuvre par l'ensemble ou par un certain nombre de ces pays, réunis au sein d'une institution commune?

Est-il besoin de rappeler que la naissance de la première Communauté européenne du charbon et de l'acier au début des années 50, suivie par celle de la Communauté économique et de l'Euratom avant la fin de cette décennie, se situent dans des circonstances encore bien plus difficiles. En effet, cinq ans seulement après la fin de la deuxième guerre mondiale, le *Plan Schuman* invitait les ennemis d'hier à créer une Communauté supranationale, à tisser progressivement à partir de cette expérience des liens de solidarité indissolubles. La plupart des observateurs "objectifs" de cette situation marquée par une crise économique et sociale profonde, par des plaies de la guerre - était amenée à conclure à l'impossibilité de l'union européenne, idée jugée utopique et irréalisable. Et pourtant c'est cette idée utopique qui s'est imposée grâce à la convergence de deux courants et à la clairvoyance des gouvernants européens. Un courant visant à promouvoir une fédération démocratique européenne issu des résistances de la deuxième guerre mondiale. Formulé au Congrès de la Haye de 1948 en guise de *Manifeste européen* par un millier de dirigeants représentant des élites culturelles, économiques, sociales et politiques, le projet d'union prévoyait entre autres un marché commun caractérisé par la libre circulation des biens, des hommes et des idées, une Cour des droits de l'homme, une Assemblée de députés européens. (7) Le projet contenait en germe le réseau institutionnel que nous connaissons aujourd'hui en Europe occidentale. Sa promotion a été confiée au *Mouvement européen*, organisation non gouvernementale réunissant les principaux mouvements et groupements européens et coordonnant leurs actions en faveur de l'Europe unie. Ce courant d'inspiration *fédéraliste* est à l'origine du Conseil de l'Europe et de sa Cour des droits de l'homme. Par son action de promotion et de diffusion il a contribué à créer un climat favorable à l'Union européenne.

Le deuxième courant plus pragmatique emprunte une voie secto-

rielle ou fonctionnelle. Selon la méthode Monnet, cette approche cherche à répondre aux besoins concrets en mettant des ressources des pays européens au service d'une oeuvre commune. En commençant par des secteurs de base, cette méthode parie sur le processus d'engrenage qui, à la faveur de l'efficacité des institutions et des règles communes, étend le mouvement d'intégration d'un secteur à l'autre avant d'aboutir progressivement à la formation de l'union politique englobant ces divers secteurs. Tout en adoptant une stratégie différente, cette méthode qui se veut graduelle vise, par des voies sectorielles, la même finalité que les tenants de l'idée d'une fédération européenne. Ces deux méthodes convergent en définitive vers un même but: unir les Européens au moyen d'institutions communes qui concilient la dimension et l'efficacité de l'union avec la diversité et la capacité des Etats et des Régions, en vertu du principe de subsidiarité.

La conjonction des forces de ces deux courants soutenus par les Etats-Unis et par le Plan Marshall, a donné naissance aux Communautés européennes en dépit de la gravité de la situation et de la poussée des nationalismes traditionnels. La conjoncture n'était pas plus favorable, tant s'en faut, que celle qui préside à la reconversion politique et économique des pays de l'Europe centrale et orientale. En réalité, ceux-ci bénéficient au départ d'une plus grande solidarité de fait. D'autre part, leur union répond aux besoins immédiats: maintenir des échanges, développer leur coopération, accroître leur pouvoir de négociation face à la Communauté européenne et à l'Union soviétique ou à ses anciens membres en particulier et peser davantage sur les solutions qu'exigent tant la réunification de l'Allemagne que la nouvelle sécurité en Europe. Une coopération plus intense permettrait aussi de mieux utiliser les aides et les soutiens extérieurs tout en évitant d'exacerber des rivalités, la course à la manne communautaire et aux portes de la Communauté européenne. Ces mêmes raisons plaident avec bien plus de force en faveur d'une Communauté yougoslave. Si le consensus des principaux responsables semble probable au sujet de ces finalités, encore faut-il s'interroger sur les moyens appropriés disponibles et sur les soutiens nécessaires. Engagement réel des dirigeants, des partis politiques et des forces économiques et sociales en faveur du projet d'union, mais aussi une stratégie de soutien et d'accompagnement de ces efforts intérieurs par des institutions et pays occidentaux, la Communauté européenne, la BERD, le Conseil de l'Europe, le Groupe des 24 pays de l'OCDE.

## f) Processus d'union à l'Est

Le Mouvement européen qui se ranime à l'occasion du débat sur l'Union politique ou sur la monnaie unique, peut retrouver une nouvelle jeunesse en Europe de l'Est. Là, tout reste à faire et sa longue expérience de promotion, sa mémoire européenne le destinent à cette tâche. Le moment n'est-il pas venu de recréer les noyaux actifs dans cette région confrontée à son destin européen? C'est la vocation du Mouvement européen de réunir tous ceux qui dirigeants de partis ou d'entreprises, militants ou simples citoyens s'ouvrent à l'Europe et se rassemblent autour de l'idée d'union; d'insuffler une finalité commune aux hommes et aux femmes qui surpris par tant de liberté, désorientés par l'explosion d'initiatives et d'idées, cherchent une nouvelle orientation dans leur rapprochement avec l'Europe de l'Ouest. Le Mouvement européen ne devrait-il pas mobiliser ses ressources en hommes et en idées afin de créer et d'animer les noyaux dynamiques dans les pays de l'Europe du centre et de l'Est? Cette entreprise de promotion générale pourrait être renforcée par la formation d'un Comité pour l'intégration de l'Europe centrale et orientale constitué à l'exemple du Comité Monnet par un réseau de dirigeants favorables à l'Union: dirigeants de nouveaux partis, chefs d'entreprise, leaders syndicalistes, représentants des médias oeuvreraient ensemble à la réalisation de projets concrets par les gouvernements et parlements nationaux et régionaux.

Le Mouvement européen et le Comité pour l'intégration ont, ensemble ou séparément, une tâche primordiale à remplir: proposer un projet européen ou des projets européens, diffuser un idéal commun fondé sur les droits de l'homme, les principes démocratiques et fédéralistes, idéal susceptible de combler à la place du nationalisme renaissant le vide laissé par le rejet de l'idéologie communiste. Puisant à même la source de l'unité de la culture européenne - fondement de la future fédération européenne - cet idéal commun et pluraliste à la fois ne demande qu'à s'enrichir d'apports divers des pays et des régions de l'Europe centrale et orientale. De plus, l'histoire longtemps partagée ainsi que cette parenté culturelle riche de diversités, sont autant d'atouts de cette partie de l'Europe qui s'éveille. L'action culturelle, éducative et formative est appelée à jouer un rôle de premier plan dans ce cheminement vers l'Europe unie. Jean Monnet lui-même n'a-t-il pas reconnu, selon un témoignage oral, que si c'était à recommencer, il commencerait par la culture.

D'autres initiatives viendraient soutenir ou compléter ces efforts d'union. Ainsi à l'instar d'une première tentative pas très réussie du président Havel, une réunion des Présidents et Premiers ministres serait bienvenue pour examiner la politique à adopter et à suivre dans les relations des pays de la Région avec la Communauté européenne, la BERD ainsi qu'avec l'Union soviétique ou la Russie et les Etats-Unis. A cette occasion, pourrait être mise sur pied une commission permanente de hauts responsables et d'experts, chargée de faire des propositions sur ces diverses questions et sur les formes de coopération. Cette action continue d'analyse et de proposition s'inspirant des projets divers et bénéficiant du concours de la Communauté européenne et d'autres organisations européennes aurait pour but de promouvoir diverses formes d'union appropriées et flexibles.

Parallèlement à ces initiatives, les partis politiques et mouvements multiples pourraient chercher à se regrouper au plan régional au sein des mêmes familles ou selon les tendances proches. Ces rassemblements, unions ou fédérations de partis et d'autres forces politiques s'inspireraient notamment de l'expérience de leurs homologues au Parlement européen. Dans cette optique, le Parlement européen en tant qu'institution mais aussi ses membres, groupes ou fédérations politiques, seraient engagés dans une entreprise de rapprochement, d'échange et de collaboration. L'objectif essentiel qui oriente et soutient ces actions étant d'inciter les multiples partis et mouvements politiques qui ont émergé dans ces pays à collaborer, voire à se regrouper dès à présent par dessus les frontières politiques et ethniques.

Ces initiatives s'inscrivent harmonieusement dans le cadre de la Conférence de Sécurité et de Coopération européenne (CSCE) qui réunit tous les pays européens, les deux superpuissances et le Canada ainsi que depuis septembre 1991 les trois Etats baltes redevenus indépendants. La CSCE a mis en place plusieurs instruments qui permettent des consultations politiques au sein d'un Conseil des ministres des affaires étrangères aux sessions annuelles et un Comité des hauts fonctionnaires composé des directeurs politiques des affaires étrangères. Au titre des mécanismes de préventions et de solutions des conflits, la CSCE a décidé d'envoyer des observateurs en Yougoslavie pour appuyer l'action de la Communauté européenne et a invité les autorités fédérales yougoslaves à ouvrir avant le 15 août 1991 des négociations sur l'avenir de la Yougoslavie. Cependant la CSCE accuse une faiblesse génétique due à la lourdeur de sa procédure par

consensus. Au demeurant, sans correspondre à la "maison européenne" du fait de son "lien transatlantique", la CSCE présente l'avantage de la garantie directe des deux grandes puissances militaires, les Etats-Unis et l'Union soviétique ou son successeur. Cette garantie est d'autant plus indispensable que malgré les convulsions d'une transition difficile, l'Union soviétique et en tout cas la Russie demeure la superpuissance militaire et politique. Elle dispose de toute sa capacité militaire avec une armée redoutable, une aviation et une flotte puissantes ainsi que de son immense arsenal nucléaire que le traité Start n'a que partiellement entamé sans porter atteinte à son immense capacité destructrice. Dans l'ensemble et malgré la crise économique et les tensions politiques, le budget militaire de l'Union soviétique n'a pas beaucoup souffert. Certes, la base économique, la substance de sa puissance politique ont été affaiblies. Mais l'Union soviétique ou la Russie demeure la deuxième grande puissance militaire, membre permanent du Conseil de sécurité et membre influent de la CSCE. Malgré son attitude effacée dans la guerre du Golfe, elle a en revanche pris une position claire sur la crise yougoslave montrant par là qu'elle est loin de renoncer à son rôle de premier plan en Europe. La question est de savoir si à la suite du coup d'Etat manqué et des changements accélérés, l'Union soviétique adoptera une autre attitude ou maintiendra sa position en conformité avec sa responsabilité géopolitique.

#### g) Les contributions de l'Europe de l'Ouest

A la recherche de leur héritage et de leur avenir, de la voie qui conduit à la démocratie vivante, les pays de l'Europe centrale et orientale frappent aux portes de l'Europe occidentale. Dans ce processus de rapprochement, le Conseil de l'Europe offre une structure d'accueil générale: le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme et des minorités constituent le fondement de toute union fédéraliste et la condition de l'appartenance au Conseil de l'Europe. La Cour des droits de l'homme dont le recours est ouvert aux citoyens des Etats membres veille à l'application de ces principes et un projet de convention prévoit la protection des minorités. Première organisation créée sous l'impulsion du Mouvement européen à l'issue du Congrès de La Haye de 1948, le Conseil de l'Europe est la grande porte ouverte sur l'Europe occidentale. Le rôle symbo-

lique de cette institution est essentiel mais son action concrète d'assistance aux pays en voie de démocratisation demeure limitée par l'exiguïté de ses ressources ainsi que par la lourdeur de son mécanisme de décision soumis à la règle de l'unanimité.

Dans le domaine économique, l'apport de l'AELE apparaît plutôt modeste en raison de sa dimension et de sa capacité d'action limitées. Cependant, l'AELE et ses pays membres dont la Suisse peuvent compléter d'autres aides, prendre part aux programmes de formation ou d'investissements ainsi que fournir une expérience utile en matière de coopération avec la Communauté européenne. De même, la transition des accords bilatéraux à la négociation multilatérale CE - AELE est un processus significatif à plus d'un titre malgré la disparité qui existe entre les pays membres de l'AELE, petits Etats démocratiques accusant le niveau de développement le plus élevé en Europe, et les pays bien moins avancés et en pleine crise de restructuration politique et économique. En effet, cette expérience permettrait aux pays de l'Europe centrale et orientale de se préparer dès maintenant à négocier en commun avec la Communauté européenne. Libérés de l'illusion des solutions bilatérales durables longtemps nourrie par les pays de l'AELE, ils auront pour tâche d'élaborer progressivement, au cours de la période transitoire d'accords d'association avec les pays pris séparément ou avec des groupes de pays, une stratégie commune de négociation et de collaboration.

#### h) Le rôle central de la Communauté européenne

Afin de soutenir la transformation des institutions économiques et la transition à la démocratie des pays européens ex-communistes, la Communauté européenne a entrepris une série d'actions de soutien et d'assistance dans le cadre de la coordination que la Commission assume au titre du Groupe des 24 pays de l'OCDE: le financement des infrastructures, le soutien aux entreprises privées et publiques soumises aux règles de la concurrence, la formation des cadres notamment en matière de gestion, le transfert de technologie ainsi que des accords d'association spéciaux avec les pays de l'Europe centrale et orientale qui se sont engagés résolument dans la voie de la démocratie et de l'économie de marché. Si au départ de ce processus de reconversion, le programme Phare était limité à la Pologne, à la Tchécoslovaquie et à la Hongrie en raison même de leur progrès sur

cette voie, dès le début de 1990 la Communauté s'est orientée vers la mise en oeuvre d'une stratégie globale à l'égard des pays de l'Europe centrale et orientale.

C'est ainsi que désormais la Yougoslavie a été incluse dans le programme d'aide que la Communauté met en oeuvre au profit de ces pays. La Yougoslavie autrefois partenaire privilégié de la CE risquait en effet de se trouver dans une situation moins favorable que les pays tels que la Pologne ou la Hongrie. En rattrapant son retard dans le processus de démocratisation, elle pourra bénéficier du programme de coordination tout en continuant à recevoir les prêts de la Banque européenne d'investissement qui se monteraient à environ 900 millions d'ECUS pour une période de cinq ans à partir de 1991. A moins que l'aggravation des conflits serbo-croates n'obligent la Communauté à suspendre son aide ou à l'attribuer de manière sélective. Cependant, ce sont autant de témoignages d'une vision et d'une action plus cohérente au profit de la partie orientale de l'Europe. La question demeure ouverte de savoir si la politique de la Communauté européenne s'oriente résolument vers le soutien et l'encouragement des projets et des efforts tendant à maintenir les liens et à renforcer la cohésion des pays de l'Europe centrale et orientale. Quelle lecture peut-on faire de quelques programmes d'aide?

En matière de formation et de mobilité transeuropéenne dans le secteur de l'enseignement supérieur, le programme *Tempus* comprend des mesures visant à permettre la participation des pays de l'Europe centrale et orientale à des programmes d'éducation et de formation analogues aux programmes communautaires existants. Les projets mis au point avec les autorités et institutions compétentes de ces pays peuvent être rattachés à des réseaux qui fonctionnent dans le cadre des programmes tels que Comett, Erasmus, Lingua et Spes. (8) Parmi les domaines prioritaires figurent la gestion et l'administration des affaires, l'économie appliquée, les sciences et technologies appliquées, les langues vivantes, l'agriculture et l'environnement. Il est fort probable que la gestion et l'administration porteront aussi bien sur les affaires privées que sur les entreprises et collectivités publiques qui forment encore la partie principale des activités économiques. En s'inspirant de l'esprit qui anime les programmes communautaires, le programme *Tempus* vise non seulement à stimuler les échanges d'enseignants, chercheurs, cadres et étudiants, mais aussi à promouvoir toutes les formes de collaboration multinationale. Le programme *Tempus* prévoit pour une première période 1990-1992 un

montant estimé à 107 millions d'Ecus destinés à couvrir les besoins de la Pologne et de la Hongrie. Cependant, conçu de manière souple, il a pu être étendu à d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Tout en constituant une réponse rapide aux besoins urgents de ces deux pays, le programme implique une stratégie globale à l'endroit des pays situés dans cette partie de l'Europe. C'est une stratégie exemplaire.

Les projets européens communs inscrits dans *Tempus* associeront dans la mesure du possible au moins une université ou une entreprise d'un pays de l'Europe centrale ou orientale à des partenaires dans au moins deux Etats membres de la Communauté. Le principe de la priorité accordée aux projets avec la participation de deux ou plusieurs pays de la Communauté européenne pourrait être étendu aux pays de l'Europe centrale et orientale. Ainsi, les programmes de formation, de stages ou de collaboration organisés par les institutions de l'Europe occidentale pourraient accueillir en priorité des candidats provenant de plusieurs pays de l'Europe centrale et orientale. C'est cet esprit visant à promouvoir le rapprochement des cadres européens, la formation d'équipes européennes qui préside à la mise en oeuvre des programmes de formation. Ce même souci devrait guider la politique de participation aux divers programmes de recherches scientifiques et technologiques de la Communauté et d'Eureka au fur et à mesure qu'ils s'ouvriront aux chercheurs et techniciens de l'Europe centrale et orientale.

#### i) Le Plan Marshall, un exemple à méditer?

A l'évidence, les conditions en Europe occidentale en 1948 étaient fondamentalement différentes de celles de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale d'aujourd'hui. Telle est en substance la constatation de la Commission économique pour l'Europe dans son Rapport 1989-1990 (9) : les 16 pays de l'Europe occidentale qui ont bénéficié de l'aide Marshall n'avaient pas à édifier des économies de marché de fond en comble; leur tâche a consisté à reconstruire leurs économies en ruines, à reconvertir leurs économies de guerre et de pénurie en économie de marché, alors que pour les pays de l'Europe centrale et orientale il s'agit d'un changement qualitatif du fondement, des structures, des règles du jeu et des comportements des acteurs économiques. De plus, la capacité de ces pays à absorber des capitaux nou-

veaux est fort limité comme il est ressorti des expériences récentes. A l'inverse du Plan Marshall, l'aide à l'Europe de l'Est devrait prendre la forme, au début du moins, de l'assistance technique, du soutien aux programmes de restructuration, de création d'entreprises et de modernisation, davantage que de l'aide financière. Le Plan Marshall a fourni une aide financière substantielle de 12,4 milliards de dollars aux 16 pays d'Europe occidentale durant quatre ans, soit 3,1 milliards par an. L'équivalent de 65,4 milliards de dollars, soit 16,4 milliards par an. En prenant pour base de calcul la population de 1988, l'aide totale, à l'exclusion de l'URSS, représenterait environ 5 milliards par an. Selon le président Jacques Delors, si on appliquait le même critère de solidarité qu'aux régions au sein de la Communauté européenne, il faudrait bien plus, à savoir 14 milliards d'Ecus par an pour les six pays en voie de démocratisation. (10) Compte tenu du degré de capacité d'absorption de cette aide financière par des économies en plein bouleversement cette action d'aide devrait porter sur cinq ou dix ans. En regard de ces estimations qui n'ont que peu, voire aucune chance de se concrétiser, le capital de la BERD est de 10 milliards d'Ecus.

De toute manière la Commission économique pour l'Europe de l'ONU doute de la capacité d'absorption de l'aide financière. De surcroît elle aboutit à la conclusion générale qu'en raison des différences profondes de situation et de structures, ce serait une erreur de croire que le Plan Marshall pour l'Europe de l'Est constituerait une réponse appropriée aux problèmes de l'Europe de l'Est. En dépit de cette affirmation, la Commission économique pour l'Europe cite une série d'expériences particulières du Plan Marshall qui pourraient être suivies: - les besoins devraient être identifiés par les pays bénéficiaires de l'aide qui auraient la charge d'élaborer leurs programmes et d'indiquer les formes d'assistance technique; - les programmes d'ajustements structurels devraient être coordonnés par une institution commune (à l'exemple de l'OECE); - l'esprit du Plan Marshall et l'aide financière trouveraient le meilleur terrain de leur application en matière de pollution (problème longtemps minimisé, caché ou imputé au système capitaliste); - enfin, l'expérience de l'Union européenne de paiements pourrait servir utilement au cours de la période de transition vers un système multilatéral de commerce et de paiements et l'établissement de la convertibilité. Ainsi, tout en mettant en relief les différences de conditions entre 1948 et 1990, la Commission économique pour l'Europe préconise néanmoins le recours à certaines méthodes et approches du Plan Marshall et recommande notamment

aux pays occidentaux de s'inspirer de la sagesse et de l'esprit qui ont guidé cette oeuvre de reconstruction.

La surprenante sagesse des Américains a été en effet de confier des responsabilités collectives aux pays bénéficiaires dans la programmation et la répartition de l'aide. En renonçant à attribuer des aides bilatéralement à chacun des pays occidentaux et à perpétuer de la sorte des rivalités, les Etats-Unis ont contribué, par leur *stratégie associative*, à la création de la première Organisation européenne de coopération économique - l'OECE. Tout en ayant pour fonction de répartir l'aide américaine selon un programme commun, l'OECE a eu un rôle déterminant dans la suppression des obstacles quantitatifs aux échanges entre ses membres ainsi que dans la promotion du rapprochement entre pays européens à peine sortis d'une guerre fratricide. Parallèlement au Mouvement européen, lui aussi soutenu par les Américains, l'OECE a préparé le terrain sur lequel ont été érigées les Communautés européennes. Aujourd'hui, la Communauté ne devrait-elle pas oeuvrer selon les mêmes lignes directrices afin d'aider au rapprochement des pays de l'Est et du Centre de l'Europe ?

#### j) Le rôle des Banques européennes: La BERD et la BEI

La Communauté a depuis toujours soutenu les mouvements d'intégration dans diverses régions. C'est dans cet esprit qu'elle a fourni son assistance au Marché commun de l'Amérique centrale et au Pacte andin et que 12,5 milliards d'Ecus sont destinés à la coopération régionale dans le cadre de la Convention de Lomé IV, 1990-1995. L'article 7 de la Convention de Lomé explicite la stratégie communautaire: "la Communauté et les Etats ACP accordent une importance particulière et une haute priorité aux efforts de coopération et d'intégration régionale". Il est dès lors logique de s'attendre de sa part à une politique similaire à l'égard des pays de l'Est. A ce titre, deux exemples peuvent servir de référence et d'expérience: le Plan Marshall et la Banque Interaméricaine de Développement (BID).

Dans cette perspective, la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD) pourrait aussi attribuer la priorité à des programmes de développement communs, à des entreprises communes à participation de plusieurs pays de l'Est ainsi qu'à des projets transfrontaliers. En effet, une entreprise de développement en commun dans une région transfrontalière ou exposée aux conflits eth-

niques (ex. Transilvanie, Krajina, Kosovo) peut, en mobilisant les uns et les autres autour d'un objectif commun, contribuer à créer un climat et une solidarité propices à apaiser les conflits de nationalités et les tensions interethniques. Selon la méthode de Jean Monnet, il s'agirait de promouvoir et de soutenir des œuvres communes susceptibles de substituer la collaboration et la solidarité de fait aux conflits d'intérêts ou de nationalités. C'est ainsi que la BERD contribuerait non seulement à préserver des tissus d'échanges et de coopération existants, mais aussi à encourager par son soutien l'émergence de nouvelles structures de solidarité entre institutions officielles et initiatives privées. De surcroît, la coordination des aides et des crédits de la BERD, permettrait d'orienter les initiatives et les investissements publics et privés vers un double objectif: faciliter la transition à la démocratie et à une économie concurrentielle en développant le secteur privé notamment; renforcer les liens de solidarité entre les pays de l'Europe centrale et orientale tout en intensifiant leur coopération avec l'Europe de l'Ouest et la Communauté en particulier.

Même si la priorité à accorder aux projets communs ne figure pas explicitement dans les statuts de la BERD, il faut espérer que la Communauté européenne qui représente 51% de son capital pourra infléchir l'action de la Banque en fonction de l'esprit qui inspire sa politique d'aide et de développement. L'importance de la part de la Communauté européenne est proportionnelle à la responsabilité qu'elle devra assumer au sein de la nouvelle architecture de l'Europe. En regard de ce rôle prédominant les parts des Etats-Unis (10%), du Japon (8,5%) et de l'URSS (6%) apparaissent comme relativement marginales. Cette répartition des responsabilités et le rôle central de la Communauté européenne préfigurent une nouvelle distribution des cartes en Europe. De leur côté, les pays bénéficiaires ne possèdent que 7,5% des parts dont 1,5 est attribué à l'ex-RDA. Cependant, en agissant d'un commun accord, ils pourront en tant que destinataires de l'aide, et avec le soutien de la CE, peser sur le programme d'action de la BERD et influencer la politique de la BEI. Mais la condition préalable est une bonne entente entre les instances de la Communauté et les directeurs de la BERD représentant ses actionnaires d'une part et la présidence de la BERD d'autre part. En effet, le Conseil des directeurs de la BERD a réagi à certaines initiatives du président Attali au sujet desquelles il n'avait pas été consulté. Ces initiatives à l'égard de l'Union soviétique et des pays de l'Europe de l'Est attestent de la volonté de la Présidence de prendre la direction des actions

en faveur de ces pays et de leur servir de principal conseiller économique et de principal fournisseur de prêts. Mais cette ambition de la présidence de la BERD ne peut être réalisée qu'en harmonie avec le Groupe des 24 dont la coordination est confiée à la Commission européenne et en collaboration avec la Communauté européenne qui détient la majorité du capital de la BERD.

De plus alors que le programme *PHARE* de la Communauté européenne en faveur de l'Europe dispose d'un milliard d'Ecus pour 1992, la BERD n'est autorisée à utiliser ses ressources que sous la forme de crédits. Ses moyens ne lui permettant pas d'intervenir à titre de conseil économique, le président de la BERD s'est adressé à la Commission européenne pour solliciter l'appui que seul le programme *PHARE* est en mesure de fournir en mettant à la disposition de la BERD quelques millions d'Ecus. Cette collaboration répond à une nécessité: La BERD n'ayant pour le moment que peu d'opportunités d'investissements en Europe de l'Est s'oriente vers l'assistance technique que cette région reçoit déjà de la part de la Communauté et du Groupe des 24; de surcroît, la BERD et la Communauté européenne peuvent aussi collaborer sur le terrain: en Hongrie par exemple la BERD établit avec la participation de la Communauté une société chargée de privatiser et restructurer les entreprises de l'Etat 11. Cependant, le partage des tâches entre la Commission européenne et la BERD n'est pas encore défini de manière suffisamment claire pour assurer une collaboration efficace. Or celle-ci est indispensable dans la perspective d'une politique cohérente d'aide que doivent assumer ensemble la Communauté européenne, la BEI et la BERD. A cet effet, on peut se demander si le Conseil européen ne serait pas bien avisé de définir, sur proposition de la Commission, les grandes lignes de la politique d'aide et de soutien à l'égard de l'Union soviétique et des pays du sous-ensemble européen en conformité avec sa politique générale.

Au côté de la BERD, la BEI apporte son soutien aux pays de l'Europe de l'Est avec des prêts d'un milliard d'Ecus à la Pologne et à la Hongrie et 700 millions d'Ecus à la Tchécoslovaquie, à la Bulgarie et à la Roumanie pour la période de 1990 à 1993. Quant à la Yougoslavie, elle devrait bénéficier, à moins d'une suspension, de 830 millions d'Ecus entre 1991 et 1996. En raison de ces aides substantielles mais combien insuffisantes, la coordination s'impose afin qu'elles puissent être utilisées d'une manière optimale. C'est un test de plus de la cohésion et de l'action cohérente de la Communauté et

de ses Etats membres, et de la coordination entre institutions financières et techniques ainsi qu'au sein du Groupe des 24.

Le Groupe des Sept balance entre deux stratégies: l'une préconisée par la majorité des pays européens avec l'Allemagne, la France et l'Italie en tête qui met l'accent sur l'urgence d'une aide financière accrue; l'autre plus réservée et attentiste souhaitée par les Etats-Unis et le Japon. A la veille de la réunion des représentants personnels des chefs d'Etat et de gouvernement des Sept (G-7) à Londres le 29 août 1991, le gouvernement allemand a tenu à mentionner le montant de 60 milliards de DM (35 milliards de dollars) versé à titre d'aide à l'Union soviétique, représentant, selon une étude de la Commission européenne, 56% du total de l'aide occidentale à ce pays. Bien qu'il s'agisse en partie du prix payé pour l'accord sur la réunification, l'Allemagne demande, non sans raison, une participation plus élevée des autres pays industrialisés et en particulier des Etats-Unis et du Japon. Le SPD a articulé le chiffre de 100 milliards de DM dont 47 à charge des Etats-Unis et 23 du Japon. Aux termes de leur réunion à Londres, les Sept sont parvenus à une position commune qui prend en compte les besoins urgents mais aussi l'incertitude qui grève les changements en Union soviétique. Dans un premier temps, le G-7 envisage une aide alimentaire et médicale, une contribution à l'amélioration de la distribution ainsi qu'une assistance technique accélérée dans les domaines cruciaux tels que l'énergie, la conversion du complexe militaro-industriel employant environ 20 millions de personnes, la sécurité nucléaire, les transports. Il est prévu par ailleurs d'admettre l'Union soviétique en tant que membre associé de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Afin de faciliter l'intégration de l'URSS dans l'économie de marché, les Sept s'attendent à des réformes économiques impliquant des nouvelles législations sur la propriété privée et le droit commercial, un régime fiscal particulier couvrant les investissements occidentaux et l'abolition de la planification centrale et du contrôle des prix. Soit une progression accélérée vers une économie de marché. Enfin, l'aide destinée à l'Union soviétique ne sera pas attribuée exclusivement au pouvoir central dont l'avenir est incertain, mais également aux Républiques, aux provinces et aux municipalités, voire aux entreprises et aux projets concrets. En outre, l'aide ainsi distribuée à diverses collectivités et sociétés sera liée à la mise en oeuvre d'un calendrier des réformes. Répartie à divers niveaux et par des voies diverses, cette aide vise à inciter les Républiques et les nombreux

centres de pouvoirs qui émergent à ne pas se replier sur eux-mêmes mais au contraire à revitaliser le grand espace économique fondé sur la division du travail.

La crise économique et les grèves, la chute de la production pétrolière et industrielle conjuguées avec les conflits ethniques et les mesures protectionnistes adoptées par les Républiques menacent d'éclatement le marché commun soviétique dont les composantes sont reliées par une étroite interdépendance tant au niveau des structures de production que d'échanges. Afin d'éviter l'engrenage des crises économiques, l'accord conclu le 29 août 1991 entre la Russie et l'Ukraine prévoit des structures provisoires entre les Etats membres de l'ancienne Union soviétique pour assurer le fonctionnement de l'économie en attendant la conclusion d'un accord économique mutuel. L'Union soviétique autrefois programmée et prévisible est entrée dans une phase pleine d'incertitudes et d'inconnues. Il n'en reste pas moins que pour sortir de cette crise généralisée, l'Union, ses Républiques et ses peuples ont un urgent besoin d'une aide fraîche et massive.

#### k) Vers un Accord Multinational Communauté-Europe de l'Est

Dans cette même perspective viendraient s'inscrire les relations économiques entre la Communauté et le pays de l'Est. Les accords d'association spéciaux que la Communauté avec chacun des pays de l'Est séparément, serviraient à assurer la transition en attendant qu'elle adopte graduellement la même stratégie qu'à l'égard des pays de l'AELE en proposant, dès que les conditions le permettront, une négociation multilatérale avec l'ensemble ou un groupe de pays de l'Europe centrale et orientale. Cette stratégie offrirait de nombreux avantages à plus long terme. Elle inciterait tant la Communauté et ses membres ainsi que ses voisins et partenaires à mettre en oeuvre une politique globale, flexible et graduée à l'adresse de l'ensemble des pays de cette partie de l'Europe plutôt qu'à pratiquer des opérations ponctuelles et souvent dispersées sinon concurrentielles. Cette stratégie cohérente fournirait une vision plus claire et à plus long terme aux responsables économiques et aux investisseurs en particulier qui, à quelques exceptions près, apparaissent assez hésitants à se risquer dans un espace en pleine mutation. Elle servirait aussi de cadre général aux diverses initiatives et aux politiques des gouvernements et des

collectivités publiques. Tout en encourageant les pays de l'Est à parler d'une voix ou à coordonner leurs positions dans leur négociation avec la Communauté, cette ligne de conduite contribuerait à éviter les rivalités entre ces mêmes pays dans leur course aux aides occidentales, aux investissements et aux concessions bilatérales de la Communauté. Le but essentiel étant de ne pas détruire la contexture de leurs liens et de tempérer sinon d'éliminer la menace des nationalismes renaissants, en soutenant les divers efforts d'union et de solidarité. A son tour, la capacité de parler d'une seule voix ou de manière cohérente leur assurerait une plus grande influence au sein des organisations européennes et internationales.

#### 1) Pilier oriental d'une Association paneuropéenne

Les six pays de l'Europe centrale et orientale - Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie, Yougoslavie ou ses Républiques, Roumanie, Bulgarie - principaux bénéficiaires de la BERD, des contributions de la Communauté et du Groupe des 24, seraient ainsi incités à se rassembler tous ou à quelques-uns dans une association pour la coopération et le développement sous le double effet de la politique des aides coordonnées et de la stratégie de rassemblement de la Communauté. Même si dans l'avenir ils étaient appelés à faire partie également d'une OCDE élargie ou d'une sorte d'OCDE de l'Europe de l'Est avec la participation de l'Union soviétique ou des Républiques indépendantes, les membres de cette future Association seraient amenés à nouer des liens étroits avec la Communauté européenne ainsi qu'à s'insérer progressivement dans l'Espace économique européen (EEE). Ce grand espace se construirait graduellement autour de son principal pôle qu'est la Communauté avec la participation des pays de l'AELE et de l'Association des pays de l'Est. Selon la méthode flexible de Jean Monnet, des noyaux plus intégrés à l'exemple du Bénélux pourraient se former, au sein de l'EEE ainsi qu'à l'intérieur d'une future Organisation pour la coopération et le développement de l'Europe de l'Est ou de l'Europe tout entière.

Ainsi, cette approche flexible à la fois multilatérale et européenne ouvre la voie à la création d'une Association de coopération paneuropéenne et au renforcement de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Le développement des solidarités de fait et des institutions communes entre pays, peuples et régions de

l'Europe jetterait les bases d'une sécurité durable. Avec la participation des Etats-Unis et de l'Union soviétique ou de la Russie, et sous l'impulsion d'une Communauté européenne dotée d'une armature politique renforcée, les pays de l'Europe centrale et orientale seraient mieux en mesure de poursuivre paisiblement malgré les turbulences violentes qui agitent la Yougoslavie, la difficile transition à l'économie de marché, à la démocratie et à des communautés fédéralistes. Dans cet environnement de sécurité et de solidarité, les dessins d'union, à l'exemple de celui proposé par le président Havel, pourraient s'épanouir à l'abri des menaces nationalistes ou des conflits de frontières, et en conformité avec les principes fédéralistes du respect des diversités et des minorités. C'est là la plus durable et la plus sûre garantie de démocratie et de développement dans cette Europe multiforme en quête d'union.

Il est certes difficile de prévoir la forme que prendra la nouvelle architecture de l'Europe. En revanche, il est possible d'en esquisser - comme nous avons essayé de le faire - quelques grandes tendances et il est opportun de rappeler quelques principes sur lesquels devra reposer cet ensemble européen revitalisé. Les structures existantes accusaient un certain parallélisme en Europe: sous le toit de la CSCE qui regroupe tous les pays européens l'Albanie y comprise ainsi que les deux grandes puissances, les Etats-Unis et l'Union soviétique, continuent à vivre l'OTAN et l'OCDE alors que le Pacte de Varsovie et le Comecon ont été dissouts. Il en est résulté un vide politique qui incite les pays de l'Europe de l'Est à rechercher une nouvelle structure de sécurité. C'est ainsi que certains pays dont la Tchécoslovaquie et la Hongrie examinent les diverses possibilités d'association ou de liens avec l'OTAN. Malgré ce parallélisme de façade ces structures portaient à l'Ouest comme à l'Est, la marque originelle de deux mondes différents bien qu'engagés sur la voie du rapprochement. Tant le Pacte de Varsovie que le Comecon étaient placés sous le pouvoir hégémonique de l'URSS. A présent, l'ancien bloc socialiste est en voie de profonde transformation qui emprunte pour l'instant la forme de désintégration. La même tendance s'affirme à l'intérieur des deux Fédérations ex-communistes, l'Union soviétique et la Yougoslavie. De l'autre côté, si l'OTAN reste dominée par la puissance américaine, la coopération économique se déroule sur un marché occidental sous l'influence de trois pôles dominants, les Etats-Unis, la Communauté européenne et le Japon. De plus, le processus d'intégration s'accomplit en Europe occidentale au sein de la Communauté européenne qui

constitue le noyau fédérateur de la future réunion des deux Europes.

En Occident, le processus d'union économique voire politique est largement plus autonome bien que dépendant encore des Etats-Unis sous l'angle de la sécurité et interdépendant au plan économique. Dans ce grand chambardement actuel et entre mouvements opposés, la Communauté se profile comme un pôle dynamique qui exerce une forte attraction sur les pays de l'Europe de l'Est. Dès lors, elle est appelée à assumer de larges responsabilités dans cette Europe en mutation. En effet, au fur et à mesure que l'emprise soviétique se relâche et que l'Union soviétique se fragmente, la Communauté européenne s'affirme en tant que foyer d'attraction et peut-être en tant que modèle de substitution à la suite du constat d'échec du modèle soviétique. Le changement substantiel qui anime le mouvement en Europe de l'Est contribue à ériger la Communauté démocratique dotée de son grand marché et d'un puissant souffle de développement en un puissant pôle de référence. D'où la tendance des pays en voie de démocratisation à se tourner vers elle, d'où leurs efforts pour s'insérer dans le système de la Communauté.

La réunification allemande tend à conforter le rôle de premier plan que l'Allemagne réunifiée est appelée à assumer en Europe centrale et orientale en raison même de sa position géopolitique et de sa capacité économique. Il ne tient qu'à la Communauté européenne pour que ce rôle naturel devienne un attribut de la Communauté tout entière au sein de laquelle l'Allemagne assumera une fonction de principal intermédiaire économique sans être tentée d'agir en solitaire. Ainsi l'accroissement de la puissance allemande pourra devenir, dans la mesure où l'intégration s'approfondit, un atout pour la Communauté et pour les autres pays européens. Grâce au maintien de l'équilibre global au sein de la Communauté européenne, à la mise en place d'une union politique efficace, l'Allemagne réunifiée ne fera pas peur à ses partenaires ni à ses voisins. En revanche, en tant que puissant accélérateur de l'union économique et monétaire, l'Allemagne réunifiée sera amenée à contribuer efficacement à renforcer la capacité de la Communauté européenne afin qu'elle soit en mesure de combler le vide politique en Europe centrale et orientale.

La mutation des structures de l'ordre politique, la mise en question de l'acquis de sécurité, la déstabilisation propre à cette période de transition et la vigueur des nationalismes intolérants, sont autant de facteurs qui frappent de plein fouet l'ancien "bloc soviétique" et la Yougoslavie en particulier. En parallèle au processus de démantèle-

ment et de désarmement et avec la disparition des menaces provenant de l'Est, l'OTAN subit à son tour et à la suite de l'épreuve du Golfe des réformes profondes. Certes, les Etats-Unis affirment toujours haut leur engagement en Europe, mais ne seront-ils pas tentés de saisir cette occasion - dans l'immédiat ou à plus long terme - pour abandonner une responsabilité croissante aux alliés européens. Le pilier européen bâti autour de la Communauté et de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) verra probablement croître son rôle et sa responsabilité avec le temps comme le laisse présager la crise yougoslave. Encore faudrait-il que la Communauté en étroite collaboration avec l'UEO devienne apte à assumer ces tâches nouvelles.

Cette hypothèse est d'autant plus plausible que de leur côté l'Union soviétique ou son successeur exigera le maximum de garantie en ayant procédé au démantèlement du Pacte de Varsovie et en se retirant de plusieurs pays européens. Il est probable qu'elle demande à son tour des preuves de bonne volonté de la part des Etats-Unis, tout en acceptant qu'ensemble, au sein de la CSCE ou sous une autre forme, ils se portent garants de la sécurité en Europe en leur qualité de grandes puissances. Cette projection dans l'avenir n'exclut certes pas d'autres évolutions ou adaptations possibles mais elle présente un avantage du fait qu'elle s'appuie sur les grandes tendances économiques et politiques en Europe au coeur de laquelle la Communauté européenne occupe une position centrale. Position que le processus de changement ne fait que renforcer dans la mesure où la Communauté constitue le seul point d'ancrage puissant et dynamique en Europe.

Mais en même temps l'affaiblissement du pouvoir central de l'Union et la fièvre d'indépendance qui, en partant de la Russie et des Etats baltes, se répand dans les autres Républiques, le conflit serbo-croate qui risque de se transformer en guerre civile généralisée de même que les tensions interethniques et le problème des frontières et de la protection des minorités, constituent autant de défis à la cohésion et à la capacité de la Communauté européenne. Ces problèmes de sécurité et de paix joints aux crises de l'économie et de la société dans cette région orientale de l'Europe redonne la priorité à une approche globale et politique pour laquelle la Communauté ne dispose pas encore d'institutions efficaces qui correspondent à son immense potentiel économique et qui soient à la hauteur des changements violents et imprévisibles qui secouent les sociétés de l'Europe ex-communiste.

Dès à présent, le projet de l'Union politique apparaît impuissant

face aux changements de choc qui frappent ces sociétés autrefois considérées comme mortes ou paralysées. Confrontée à cette nouvelle épreuve vitale, la Communauté et ses membres sont placés devant un choix: assumer les responsabilités ensemble ou démissionner en laissant l'Allemagne faire cavalier seul. Comme on a pu lire en filigrane, tout mon espoir se fonde sur la Communauté et sa capacité nouvelle en matière de politique extérieure et de sécurité. D'autant que la démission de l'Europe communautaire aurait des conséquences graves en suscitant rapidement des rivalités traditionnelles parmi les membres les plus influents de la Communauté, en provoquant non seulement des clivages dangereux en Europe de l'Est mais aussi des réactions de peur devant un retour de la domination allemande. En effet, dans le cas hypothétique d'une démission collective, l'affaiblissement de la Communauté, les conflits des nationalités et des minorités, l'éclatement des communautés multinationales ne pourraient que favoriser l'émergence de l'Allemagne réunifiée en tant que première puissance économique et à ranimer ses ambitions politiques. Ce renforcement de la puissance allemande face à la fragmentation et à la crise à l'Est, ne peut être maîtrisé que par une Allemagne consciente de sa responsabilité au sein d'une Communauté solidaire et forte.

Afin que le dialogue des deux Europes puisse se poursuivre de manière constructive, dans une situation d'équilibre relatif et sans cassure à l'Est, il est condamné à prendre dès que possible la forme d'une négociation multilatérale entre deux communautés européennes plutôt que de se dérouler bilatéralement entre la Communauté européenne et les Etats individuels en voie de démocratisation, ou engagés dans une concurrence déséquilibrée, voire dans des conflits fratricides. La coordination de leurs démarches apportera à ces Etats en transition ou en voie de désintégration un surplus de pouvoir de négociation à l'égard de la Communauté européenne ainsi qu'en face de la Russie ou l'Union soviétique, confédérale ou désintégrée. De plus, elle leur permettra d'éviter la dispersion de leurs efforts, une trop grande fragmentation de leur espace économique à l'âge où les tendances économiques et politiques invitent à concilier les nécessités de marchés et d'entreprises immenses avec les aspirations à la qualité de vie en petites communautés, et à l'identité nationale et régionale à la recherche d'une harmonie entre "Small is beautiful" et "Big is necessary". L'épanouissement des hommes et de leurs activités libérées du carcan communiste peut s'accomplir sous le signe du fédéralisme et du régionalisme dans des communautés à des niveaux mul-

tiples et dans des structures multiformes. Marginalisé par la vague de centralisme après la deuxième guerre mondiale, le fédéralisme revient en force à présent. Il a pour lui l'expérience prometteuse d'une grande puissance telle les Etats-Unis, d'une reconstruction réussie en Allemagne et du succès d'un petit pays multinational et multi-lingue, la Suisse. Il apparaît comme la seule forme viable dans les pays multinationaux en pleine mutation ou explosion tels que l'URSS, la Yougoslavie et dans une moindre mesure la Tchécoslovaquie. Et enfin, le fédéralisme est porteur de l'avenir de l'Europe unie en empreignant l'orientation actuelle de la Communauté européenne et en servant de stimulant aux efforts d'union en Europe centrale et orientale. D'où mon souhait profond que le dialogue des deux Europes s'articule selon la méthode et dans un esprit fédéraliste.

## Notes du chapitre 2

(1) Jean Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Paris, Robert Laffont, 1955, p. 17. Souligné par moi.

(2) Hélène Carrère d'Encausse, *Le grand frère*, Paris, Flammarion, 1983, pp. 325 et 335

(3) *Quo vadis Comecon?* Paris, La Documentation française, Le Courrier des pays de l'Est, novembre 1989, p. 19 Population en millions d'habitants et PNB selon les estimations américaines en milliard de US\$: Bulgarie 9 et 64,8; Hongrie 10,8 et 87,6; Pologne 37,8 et 259,5; Roumanie 23,1 et 146; Tchécoslovaquie 15,6 et 151,4. Face à l'Union soviétique (284,5 et 2.375,0), les 5 pays ensemble comptent 96,3 millions d'habitants et possèdent 709,3 milliards de dollars de PNB, soit une population 3 fois plus petite et un PNB 3,4 fois plus réduit.

(4) *Quo vadis Comecon?*, op. cit., p. 21

(5) Par la suite, nous n'avons plus inclus l'ex-RDA dans notre analyse pour tenir compte de sa réunion avec la RFA et son intégration dans la Communauté européenne.

(6) Métropolitaine Damaskinos de Suisse, *Religion et société dans la nouvelle réalité européenne*, Rapport introductif présenté au XI<sup>e</sup> séminaire théologique international, Chambésy - Genève, 30 avril - 5 mai 1990.

(7) *Manifeste européen*, Congrès de la Haye 1948. Ce message aux Européens a été rédigé par l'écrivain suisse, Denis de Rougemont, Européen de première heure.

(8) Comett: coopération multilatérale industrie-universités-collectivités politiques; Erasmus: échanges des étudiants et enseignants; Lingua: apprentissage des langues; Spes:

(9) Economic Commission for Europe, *Economic Survey of Europe in 1989-1990*, New York, Nations Unies, 1990, pp. 13 à 15 et 18, 21, 25.

(10) *Discours de Jacques Delors devant le Parlement européen*, le 17 janvier 1990, p. 9.

(11) "Jacquerie at the Bank", *The Economist*, August 10th-16th 1991, p. 21.

## Chapitre 3

### La révolution fédéraliste en Europe

L'ère du fédéralisme en Europe et dans le monde a commencé. Des signes nombreux et quelques réalisations en cours confirment cette tendance générale qui répond à un double courant en apparence contradictoire. Un courant qui s'apparente à la mondialisation et à la régionalisation de certaines activités et certains secteurs de l'économie, courant qui s'incarne dans un mouvement de regroupements, d'unions et de réseaux aux plans mondial et régional. Un deuxième courant qui correspond à un besoin profond d'identités propres, nationales et locales, culturelles et ethniques. Alors que la formation et l'affirmation des nations et des Etats-nations conduisent le plus souvent à l'assimilation des minorités et des diversités linguistiques ou culturelles, le fédéralisme au sens large du terme assure une coexistence harmonieuse, voire une synergie entre les deux courants qui s'épaulent dans une union dynamique fondée sur la diversité, l'autonomie et la participation des sous-ensembles.

#### *1) Les visages multiples du fédéralisme*

Aujourd'hui de multiples efforts portent la marque d'une recherche des nouveaux équilibres dans les relations entre Etats ainsi que dans les formes nouvelles d'organisation à l'intérieur des Etats et des sociétés complexes. Aussi assiste-t-on à la fois à des unions ou regroupements régionaux à l'exemple de la Communauté européenne, du Marché commun de l'Amérique centrale, du Pacte andin ou de l'Association des Etats de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et à diverses formes qui vont de la décentralisation, de la régionalisation à l'intérieur des Etats comme en Espagne, voire en France, jusqu'à la forma-

tion complète des Etats fédéraux tels que les Etats-Unis, la Suisse et la RFA. Quels que soient les termes utilisés pour identifier ces phénomènes, cette tendance générale correspond à la recherche des adéquations appropriées permettant de libérer l'optimum des énergies et de créer des synergies par la mise en commun des ressources humaines et matérielles. La décentralisation, l'autonomie des unités constitutives favorisent la libération optimale de l'énergie à tous les échelons, tandis que l'union et les réseaux d'institutions communes assurent la participation des centres autonomes à l'oeuvre commune. Ainsi se trouvent conjuguées, selon la méthode fédéraliste, liberté et communauté, union et diversité. La recherche de combinaisons adéquates s'inscrit dans la droite ligne du principe de subsidiarité selon lequel à chaque étage de l'union ou de l'organisation sociale sont attribués les pouvoirs qu'il est le mieux à même d'exercer. La manifestation concrète de ce principe se reflète tant dans l'autonomie de multiples centres de décision et de réseaux de communication que dans la mise en commun des capacités dans les domaines qui dépassent le potentiel des parties de l'union prises séparément. C'est dans ce sens que l'union dans la diversité fait la force.

#### a) L'approche fédéraliste

La méthode fédéraliste qui envahit l'univers politique s'inscrit aussi dans les faits économiques et sociaux. (1) Ainsi l'économie de marché implique à la fois une multiplicité d'unités autonomes de production et de réseaux de distribution qui correspondent aux divers types de demandes, de technologies de la production et de dimensions des marchés. Par la prise de décisions autonomes et par la négociation qu'elle exige ainsi que par l'interdépendance qu'elle crée, l'économie de marché apparaît comme un complément fondamental et nécessaire de la démocratie et du fédéralisme. Tant l'une que l'autre se fondent sur l'autonomie et sur la concurrence des centres économiques ou des partis politiques et supposent la liberté d'expression et d'information pluraliste.

De toute évidence, le fédéralisme réel ne peut exister pleinement que dans une société démocratique et dans un système d'économie de marché. Cette exigence à organiser de manière flexible les sociétés avancées en rejetant la méthode simplificatrice qui réduit leurs riches complexités coïncide avec les conditions de développe-

ment de la science et de la haute technologie ainsi qu'avec les nouvelles méthodes des sociétés économiques. Cet ensemble de nouvelles orientations s'appuie de surcroît sur l'efficacité de nouveaux réseaux informatiques. C'est ainsi que l'on observe que les programmes de développements scientifique et technologique définissent certes des objectifs mais laissent une large liberté d'initiatives aux équipes qui forment les réseaux de recherche et attribuent aux autorités - Communauté européenne, Etats ou collectivités publiques - un rôle de promotion et de soutien au dépens de leur fonction classique d'injonction et de contrainte. Orientation commune et participation active de chacun deviennent des moteurs du développement. Un esprit et une méthode similaires de type fédératif caractérisent les politiques et les programmations macro-économiques qui visent à orienter, à orchestrer des myriades d'activités autonomes mais interdépendantes en les maintenant dans une concurrence saine à l'abri des positions dominantes.

Au niveau de l'entreprise, Jan Carlzon propose de renverser la pyramide pour restructurer et dynamiser sa société. (2) Son propos n'est pas d'appliquer la méthode fédéraliste mais de libérer des énergies dans la société qu'il dirige en brisant le carcan de la structure verticale ou pyramidale pour y substituer une organisation qui répond à la société horizontale et à l'homme nouveau. Cet homme - ressource essentielle de l'Occident et de l'entreprise - a besoin authentique d'assumer des responsabilités, de prendre part à l'entreprise commune ainsi que d'être gouverné par une autorité réelle. Or la structure hiérarchique et pyramidale de l'organisation de l'Etat comme de l'entreprise se dresse à l'encontre de ces aspirations. D'où la nécessité de renverser la pyramide qui sclérose des pans entiers de la société occidentale. Et Jan Carlzon d'expliquer comment en renversant la pyramide de SAS, il a réussi à dynamiser cette société.

Dans l'entreprise à structure pyramidale même les décisions peu importantes remontent jusqu'au sommet; cette centralisation à outrance surcharge la direction générale tout en déresponsabilisant les cadres et la base. Dans le modèle horizontal la répartition des rôles est différente. La direction générale définit une vision d'ensemble, des objectifs et l'orientation stratégique de l'entreprise. Ces décisions sont aussi des directives, mais elles indiquent uniquement une ligne de conduite, une politique et ne précisent aucune mesure de mise en oeuvre. Sur ce point, la coïncidence est surprenante avec les directives communautaires et leur utilisation pour la réalisation d'un espace éco-

nomique sans frontières ainsi qu'avec le rôle du Conseil européen.

Ce courant en faveur du recours au fédéralisme qui déborde le domaine politique et s'étend à l'économie, voire à la gestion d'entreprises, est soutenu par l'évolution parallèle de l'informatique. Au début de l'ère des ordinateurs, c'est le règne des ordinateurs géants de la macro-informatique. Il en est résulté un renforcement des entreprises géantes capables d'acquiescer des ordinateurs géants et d'en assurer l'utilisation. Cette phase renforce le courant centralisateur en imposant une série de contraintes qui traduisent, selon Joël de Rosnay, une certaine forme de pouvoir. (3) Le langage uniforme et spécialisé, l'équipement uniforme, ainsi que l'intolérance à l'égard des solutions différenciées et décentralisées, autant de facteurs qui contribuaient à une forte centralisation du pouvoir et au contrôle des activités périphériques. C'est la prolifération d'organisations géantes, centralisées et pyramidales.

L'apparition des micro-ordinateurs va renverser le courant en permettant de développer les relations horizontales qui remplacent dans une large mesure les relations verticales. Dès lors l'informatisation des entreprises et des administrations offre la possibilité de substituer une organisation en réseaux à une organisation pyramidale. L'expansion des réseaux tend à changer l'organisation de la société. Joël de Rosnay constate que la diffusion de l'information s'effectuait traditionnellement de manière pyramidale, hiérarchique du "haut vers le bas". Aujourd'hui, grâce à la constitution des réseaux, on voit apparaître une information partagée, horizontale, une information qui commence à remonter vers les centres de décision. Ce courant ascensionnel de "bas vers le haut" qui complète et enrichit le courant traditionnel "de haut vers le bas" est le propre du fédéralisme.

#### b) La leçon du faux fédéralisme

L'effondrement du communisme a fait apparaître l'imposture du fédéralisme dont se prévalaient les Fédérations de l'URSS et de Yougoslavie. Il est clair aujourd'hui qu'aucune d'entre elles n'a connu le vrai fédéralisme. En effet, leurs structures et institutions en forme d'Etat fédéral étaient pénétrées et sous-tendues par un Parti unique organisé selon le principe du "centralisme démocratique", modèle même de la structure pyramidale rigide et autoritaire. Dans cette structure verticale, le courant des cellules de base vers le comité cen-

tral et son noyau le bureau politique a été depuis longtemps remplacé par les décisions autoritaires imposées par le centre. Le Parti unique qui détenait le monopole de l'idéologie, des médias, de l'économie quand ce n'est de l'ensemble des activités sociales, formait le noyau de toutes les institutions étatiques ainsi que de toutes les organisations et associations de la société. La qualification Etat-Parti qui caractérisait cette réalité pouvait, dans de nombreux cas, être complétée par l'idée d'une société que le Parti avait vocation ou ambition de contrôler. La réalité soviétique et dans une large mesure celle de la Yougoslavie de Tito n'avaient malgré leur aspect formel que peu de traits en commun avec des Etats fédéraux. Ce constat s'est imposé clairement avec l'éclatement du verrou communiste annoncé par la poussée des forces centrifuges qui se sont manifestées en Yougoslavie après la mort de Tito en 1980 à la faveur de la décentralisation autogestionnaire et de la disparition de la menace soviétique. L'éclatement qui est, dans l'ensemble du monde communiste, la conséquence de la "révolution gorbatchévienne" entraîne le revirement de la politique extérieure de domination et d'expansion de l'URSS. Revirement qui a provoqué entre autre la disparition du Comecon et du Pacte de Varsovie, deux instruments-clés de l'hégémonie soviétique en Europe de l'Est ainsi que la libération des pays sous domination soviétique depuis la 2ème guerre mondiale. La période de transition vers la démocratie et vers l'économie de marché bat son plein dans l'ensemble de l'Europe ex-communiste progressant à des rythmes et avec des résultats inégaux.

Cette évolution qui s'inspire du modèle de la démocratie et de l'économie occidentales est la preuve que dans le système communiste les problèmes fondamentaux de notre ère n'ont pas été résolus mais seulement masqués par l'idéologie et par le formalisme. Ce double examen de passage est d'autant plus difficile qu'il s'opère dans une situation de crise économique et au milieu d'une réémergence parfois virulente de nationalismes. Contrairement aux affirmations prétentieuses des dirigeants communistes, les sciences mais surtout la technologie, l'économie et la gestion ont pris beaucoup de retard par rapport à leurs homologues de sociétés occidentales. Dès lors, on assiste à un brusque renversement des valeurs et des visions, le monde bourgeois décadent et rétrograde devient le modèle pour les sociétés progressistes. C'est la reconnaissance de l'échec du modèle soviétique et communiste en général, de sa rigidité hiérarchique et bureaucratique doublée du dirigisme économique qui font qu'une société à l'origine

révolutionnaire devient une société bloquée, incapable de s'adapter, selon Gorbatchev, à la nouvelle révolution technologique. C'est une des raisons principales qui a poussé le président de l'Union soviétique à entamer la triple réforme de la démocratisation, de la restructuration et de la transparence. Dès lors tous les défauts du système ont éclaté au grand jour: la torpeur d'une économie rigide, planifiée et centralisée, l'absence d'une gestion efficace et surtout l'irresponsabilité des opérateurs économiques à tous les niveaux de la pyramide et leur résistance au changement. De leur côté, le réveil de la société civile stimulée par la démocratisation et la transparence a produit des effets imprévus: la soif de la vérité historique apparentée à la quête des racines et des identités, la volonté puissante d'affirmer les identités nationales et les différences, de s'opposer à l'emprise du centre. Dans cette optique nouvelle, les forces centrifuges - nations, ethnies, minorités - s'attaquent à la Fédération qui en fait n'était qu'un habit qui cachait l'Etat-Parti centralisateur.

A la suite du coup d'Etat manqué du 19 août 1991, le processus de démocratisation et de désintégration de l'Union a subi une forte accélération provoquant des déclarations d'indépendance en chaîne. Ce mouvement centrifuge n'est pas sans soulever plusieurs problèmes graves tels que la remise en question des frontières entre Républiques, les mélanges transfrontaliers des nationalités dont 60 millions vivaient dans une autre République que celle de leur origine, le maintien de l'espace économique commun ou les problèmes des forces militaires et de l'arme nucléaire, de la sécurité extérieure et intérieure. D'où les négociations prévues pour redéfinir la forme minimale mais indispensable de l'Union dont l'armature ultime, le parti communiste et ses instruments viennent de sauter. Désormais, la voie est ouverte à une rénovation en profondeur du système et des Républiques et à la recherche d'un nouvel équilibre politique et économique au sein d'une Union métamorphosée.

Des mouvements semblables secouent la Fédération multinationale, multireligieuse et multilingue de Yougoslavie. Dans ce cas, l'explosion violente des revendications nationales et minoritaires s'accompagnent des affirmations de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie ainsi que de l'autonomie des minorités encastées dans la grande majorité des Républiques, mouvements centrifuges qui convergent à l'encontre de la "Fédération centralisée". Ce conflit croisé entre Républiques, à l'intérieur des Républiques et contre la Fédération est un exemple tragique de la confusion et de la passion

qui se sont emparées des peuples de Yougoslavie. Le nationalisme virulent se substitue à une autre idéologie du siècle passé, le marxisme. Soutenues sinon provoquées par les dirigeants des Républiques, ex-communistes pour la plupart, les idéologies nationalistes dont se sont inspirées les campagnes électorales constituent le nouvel opium des peuples sur lequel se fonde la "nouvelle légitimité" de ceux qui cherchent par tous les moyens à conserver ou à conquérir le pouvoir. Les élections puis les plébiscites menés tambour battant dans les Républiques visaient à donner une apparence de démocratie aux structures et aux hommes de l'ancien régime. Au centre de ce conflit, deux hommes qui président aux destinées de deux Républiques-clés, la Serbie et la Croatie. Leurs stratégies concurrentes semblent viser en dernier ressort un même objectif, l'indépendance de leurs Républiques. Certes, le discours du président serbe privilégie la solution yougoslave qui seule offre une garantie suffisante aux minorités serbes en Croatie, soit celles concentrées en Slavonie et dans la région de Krajina, soit celles dispersées et mélangées avec la population croate. Faute de solution yougoslave, il affirme sa volonté de réunir tous les Serbes - environ 3 millions vivant dans les autres Républiques - dans un seul Etat serbe ou de former la "petite Yougoslavie" avec la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine et le Monténégro. Le premier choix a un double défaut: sa réalisation impliquerait l'extension du territoire de la Serbie au dépens de la Croatie mais aussi d'autres Républiques, mais laisserait sans solution la région de la Krajina ainsi que les autres Serbes vivant en Croatie dont environ 100.000 à Zabreb. Cette idée de la reconstitution d'une historique Serbie est une issue qui non seulement fait éclater la Yougoslavie et plusieurs Républiques mais qui, en plus, perpétue le conflit serbo-croate et le problème des minorités. Le deuxième choix bien que meilleur car il préserve les trois Républiques associées à la Serbie, n'apporte pas non plus de solution au conflit serbo-croate. Ce conflit serbo-croate reproduit la situation d'un jeu à somme nulle où les gains de l'un constitue la perte pour l'autre et dont la seule issue est dans la coopération des protagonistes. Et dans ce cas, seule une formule fédéraliste, flexible, adaptée à la réalité des populations inextricablement embriquées, adoptée par consensus, peut aboutir à une solution durable.

De cet imbroglio soviétique ou yougoslave émerge une leçon claire: le fédéralisme de façade n'a pas résolu mais a, en revanche, exaspéré les conflits de nationalités et des minorités.(4) Dans toute sa

gravité, la crise yougoslave comme la crise soviétique sont à la fois des épreuves pilotes et des précédents pour les solutions envisageables en Europe de l'Est mais aussi en Europe de l'Ouest. A l'encontre de solutions imposées unilatéralement par la force, les crises actuelles apportent une preuve incontestable que, pour éviter l'engrenage des revendications et des conflits de nationalités et de minorités, il est vital de respecter les principes de la démocratie et du fédéralisme.

## 2) Principes et expériences

### a) De quelques principes du fédéralisme

Le fédéralisme est à la fois un esprit, une attitude face aux autres et à la société, et une méthode, une approche de la réalité, un style d'organisation sociale. Ce n'est pas un modèle figé que l'on peut plaquer sur des sociétés différentes mais une quête continue des solutions, des structures, des processus adéquats qui s'appuie sur quelques principes de base. C'est aussi une méthode vivante qui oeuvre souvent par ajustements progressifs dans le respect des fonctions et des organismes existants.

Au travers du parcours sinueux de l'histoire, on perçoit en profondeur une tendance, vers l'élargissement de la sphère de la liberté, vers la reconnaissance des personnes et des communautés ainsi que vers la constitution de nouvelles unions plus amples. Pour donner une image simplifiée de ce processus fédératif, je me suis inspiré du schéma de l'évolution de l'idée du droit de Hegel, schéma certes simplifié à l'extrême mais utile pour la lecture générale de l'histoire de la démocratie et du fédéralisme. Le fil conducteur à travers le temps est le degré de reconnaissance de la qualité de personne dotée d'un vouloir libre; le droit émane de cette personne unique les autres étant ses objets ou ses instruments; la communauté répond à la notion de possession et offre l'exemple de la sphère la plus réduite de la qualité de personne. Dans le monde grec, la qualité de personne est conférée à un nombre plus large d'individus: la reconnaissance est pratiquée entre Grecs, les autres faisant partie de la sphère des objets ou des instruments. Cependant, l'école stoïcienne ouvre une première brèche en affirmant l'égalité entre hommes libres et esclaves et en propageant la notion du genre humain. Mais le principe dominant demeure la recon-

naissance entre Grecs. Le monde romain maintient la relation sujet-objet, maître-esclave, tout en élargissant la base par l'assimilation de certains barbares. La communauté repose sur la distinction entre *jus civile* régissant les rapports entre Romains et *jus gentium* assurant les relations entre Romains et les peuples subordonnés. La communauté s'édifie sur le *principe de domination*. Ce n'est qu'avec l'avènement du christianisme que la reconnaissance de la personne humaine se généralise progressivement et s'impose comme principe fondamental. Ce principe de reconnaissance de la personne mais aussi des communautés de personnes est le fondement de la liberté, de la démocratie et du fédéralisme. (5)

Par une voie différente, Denis de Rougemont aboutit à la même conclusion. La notion nouvelle de *personne*, définie lors du Concile de Nicée, est l'apport essentiel du christianisme. (6) Les anciens Grecs avaient dégagé les notions de l'être distinct, c'est-à-dire de l'individu. A leur tour, les Romains avaient forgé le concept de citoyen. Mais aussi bien l'individu que le citoyen romain évoluaient dans un monde clos où en tant que sujets ils s'opposaient aux barbares et aux esclaves qui constituaient des objets. Leurs relations se caractérisaient par une inégalité fondamentale. A l'encontre de cette conception restrictive, le christianisme libère - par la conversion ou la révolution individuelle - tout homme, noble ou esclave. Il introduit la pleine reconnaissance de la personne, de l'autre, et l'étend à tout être humain considéré dans sa dignité. L'homme libre et responsable, tendu vers l'accomplissement de sa fin, est reconnu comme tel au sein d'une communauté où il est appelé à s'épanouir. C'est sur ce même fondement que viendront s'édifier les notions du couple, de la famille et du fédéralisme telles que les conçoit Denis de Rougemont.

Dans un effort de clarification Denis de Rougemont esquisse les principes et les vertus du fédéralisme. (7) Tout d'abord, le renoncement à l'hégémonie, le renoncement à l'esprit de système rigide, car fédérer, c'est réunir des éléments hétéroclites. Le fédéralisme ne connaît pas de problème de minorités: sauvegarder la qualité propre de chaque minorité, tel est le but d'une fédération; de même que préserver la qualité propre des Nations ou des Etats fédérés, ou des Régions fédérées. En outre, le fédéralisme repose sur l'amour de la complexité; c'est le contraire de la simplification totalitaire, de l'uniformité imposée par le pouvoir central. En vérité, une fédération se forme de proche en proche par le moyen des personnes et des groupes. Elle naît et croît dans un espace de liberté, de démocratie et

de pluralisme, dans la multiplicité des idées et des cultures, des partis et des classes, des nationalités et des régions dans un tissu social complexe et diversifié. Le fédéralisme évoque le courant qui circule de bas en haut. Il s'élabore à partir de la base et n'est pas imposé d'en haut à l'instar de la décentralisation, terme que Denis de Rougemont n'aimait pas employer. Comme la région, le fédéralisme est naturel et fonctionnel et ne résulte pas d'une contrainte artificielle. Cet aperçu des principes du fédéralisme est complété par le rappel des vertus qui caractérisent l'esprit du fédéralisme à l'exemple des vertus républicaines définies dans *L'Esprit* des lois. Parmi ces vertus, il retient le respect du réel et notamment des réalités régionales; mais aussi le respect du petit par opposition à la vénération du gigantisme dans l'Etat centralisé. Autre vertu, l'acceptation de l'altérité de l'autre, la reconnaissance de la personne d'autrui, vertu qui assure à tout un chacun son épanouissement. Ces principes et vertus sont autant d'idées-forces qui sont projetées au plan de la société sous la forme du fédéralisme.

Plus récemment, deux éléments ont enrichi ces principes en donnant une nouvelle dimension au fédéralisme: *le principe de subsidiarité et la dimension des régions*. "Ne confiez jamais à une grande unité ce qui peut être fait dans une plus petite. Ce que la famille peut faire, la municipalité ne doit pas le faire. Et ce que les Etats peuvent faire, le gouvernement fédéral ne doit pas le faire" (D. Moynihan à propos des Etats-Unis). Le principe de subsidiarité s'applique à l'Europe fédérée qui ne doit se charger que des tâches qui dépassent la capacité des Etats européens pris séparément. Les compétences d'une commune, d'une région, d'un Etat, d'une fédération européenne, doivent être définies par la dimension des tâches à accomplir. A divers niveaux correspondent des pouvoirs autonomes. A mesure qu'augmentent les dimensions des tâches - transports, énergie, emploi, inflation, défense - le niveau de décision s'élève jusqu'à devenir continental ou mondial. ( 8)

En vertu du principe de subsidiarité ou de la notion d'*exacte adéquation* proposée par Guy Héraud, chaque collectivité et chaque niveau doivent recevoir ou disposer de pouvoir pour résoudre des questions qui, soit en raison de leur *nature*, soit en raison de leurs *dimensions*, peuvent être le plus efficacement et le mieux résolues à ce niveau. ( 9) Jugeant le principe de subsidiarité essentiellement une forme de défense de l'autonomie, conçu à partir de l'idée que la fédération se construit à partir de la base, Guy Héraud lui substitue la notion d'*exacte adéquation* qui répond au processus d'union, c'est-à-

dire, au cas d'une fédération à faire. En réalité la fédération européenne se construit à la fois de bas en haut - au moyen de transferts des pouvoirs des Etats membres vers la Communauté - et de haut vers le bas - des institutions communautaires vers les Etats membres, les régions et les communes.

Ce principe de subsidiarité s'applique tant aux collectivités publiques qu'aux organismes privés. Il conduit à décharger l'Etat de ses surcharges en faveur de la Fédération européenne mais aussi en faveur des régions, des communes ou des secteurs privés. Il conduit à chercher à quel niveau, par quelle collectivité publique ou privée, la fonction est le plus efficacement exercée en raison des ressources et des capacités disponibles. En conséquence, lorsque les niveaux existants n'offrent pas de moyens adéquats, il y a lieu de recourir à une *mise en commun* des ressources et des capacités au niveau de la Communauté européenne par exemple. Ce processus d'adéquation et d'union obéit à une méthode fédéraliste dans la mesure où il applique le principe de subsidiarité et renonce à procéder par une centralisation sans distinction. C'est pourquoi, prévu explicitement par le Projet d'Union du Parlement européen de 1984, il a été repris dans le Rapport du Comité Delors sur l'Union économique et monétaire qui préconise une approche et une union fédérales. De même, le principe de subsidiarité largement appliqué tant dans l'Acte Unique Européen que dans les programmes de recherche et de développement aura certainement une place de choix dans l'union politique en formation. Enfin, selon toute probabilité, il remplira un rôle pivot dans la transformation de l'Union soviétique.

Ce principe qui garantit l'autonomie adéquate mais aussi la responsabilité des Etats membres ou des régions (Länder, Cantons ou Provinces) a son complément dans *le principe de participation*. Le niveau de décision s'élève avec la dimension accrue des tâches auxquelles correspondent les divers espaces de participation. Dans les fédérations, la participation revêt une forme double sinon multiple. La participation de l'ensemble du peuple par sa représentation au sein d'un *Parlement* et la participation des Etats ou des collectivités membres par l'intermédiaire d'un *Sénat* ou d'une *Chambre des Etats*. Quant aux Régions, elles peuvent constituer des circonscriptions électorales de la *Chambre du peuple*, être associées au processus de décision au sein de la Fédération à travers les Etats membres ou par des représentants siégeant au Sénat, ou grâce à d'autres formes de participation plus ou moins directe.

Espaces de participation civique constitués par des grappes de communes, selon Denis de Rougemont, les régions sont un niveau d'activités où les citoyens peuvent prendre en main leurs affaires communes. Piliers de la fédération européenne, elles forment un nouvel étage entre communes, Etats membres et la Communauté. Elles tissent ainsi un nouveau réseau de solidarités multiples et diversifiées dans un cadre communautaire. Les formules et les articulations diverses existantes ou à inventer peuvent assurer la participation des régions aux processus communautaires. Ainsi dans le cas de la RFA, les Länder ont demandé une participation plus directe au processus de décision aux niveaux national et communautaire et dans la même intention ont établi des représentations à Bruxelles. La méthode fédéraliste exige que l'on évite des formules rigides et préfabriquées ou des interdits doctrinaires. Et que l'on accepte la quête continue des solutions souples et adéquates dans un esprit fédéraliste, dans le respect des principes fondamentaux et des conditions réelles.

Quel rôle peuvent remplir ces principes fédéralistes en Europe de l'Est qui, après un demi siècle de régime communiste, prend le contre-pied du matérialisme, de la lutte des classes et du monopole du parti unique. Comme si ces pays cherchaient à se ressourcer par la redécouverte de l'histoire et de la culture, par la renaissance de la religion et par un retour aux valeurs traditionnelles. Une autre explication s'appuie sur le refus de la lutte et de la solidarité des classes auxquelles se substitue la solidarité par ressemblance ou l'identité nationale qui recrée le tissu d'une communauté d'hommes. Poussée à l'extrême, cette identité s'affirme par opposition à l'autre, voire par la lutte contre l'autre. C'est une maladie infantile du nationalisme tel qu'il réémerge et cherche à s'imposer dans l'Europe de l'Est en contrepoint du courant d'union qui anime l'Europe de l'Ouest. Mais dès à présent, on pressent malgré la fluidité d'une situation incertaine que la méthode et les formes d'organisation fédéraliste seront appelées à jouer un rôle de premier plan en raison même de la complexité des sociétés multiformes, des poussées nationalistes et des nécessités de développement.

b) Deux expériences fédéralistes: Confédération helvétique et Communauté européenne

Plus que les exemples américain ou allemand, les deux expériences de la Confédération helvétique et de la Communauté euro-

péenne peuvent constituer des expériences de référence pour les pays multinationaux tels que l'URSS, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, voire pour des pays à fortes minorités tels que la Bulgarie, la Roumanie mais aussi pour la plupart des pays de cette région. Les deux expériences multinationales ont en commun leurs régimes démocratiques inséparables de leurs organisations de type fédéral. En revanche, elles se distinguent par leur âge et par leur dimension.

Paradoxalement, la Suisse pragmatique a adopté la méthode globale en se dotant, certes après une longue maturation historique, d'une Constitution fédérale en 1848. Cette méthode, consistant en un saut qualitatif, marque le passage de la coopération confédérale à l'Etat fédéral. Ce changement de nature s'accomplit par une décision fondamentale. C'est "l'approche fédéraliste" selon le Congrès de La Haye de 1948 qui ne sera pas appliquée lors de la formation de la Communauté européenne. Celle-ci procédera pas à pas (méthode Zollverein ou Monnet), de manière pragmatique cherchant à unir secteur après secteur, fonction après fonction, afin de parvenir progressivement - selon un de ses pères fondateurs Jean Monnet - à les rassembler sous un toit politique. Je me demande si cette démarche graduelle n'est pas une forme du processus d'apprentissage du fédéralisme. Certes, la Suisse devient d'un coup un Etat fédéral, mais à la suite d'un processus d'union de 550 ans. Alors que la Communauté européenne est mise en place dans les années qui ont suivi une guerre meurtrière, maillon "final" d'une longue tradition guerrière en Europe occidentale. Le face à face a lieu entre une Confédération helvétique arrivée à maturité d'un Etat fédéral et une Communauté européenne "teen-ager" en pleine croissance et mutation, engagée sur la voie d'une communauté de type fédéral.

La Confédération helvétique présente une riche expérience, délimitée tant par son histoire que par sa personnalité et sa dimension. En réunissant des éléments des trois composantes majeures de la Communauté européenne (France, Allemagne et Italie) dont elle a su préserver l'identité grâce au fédéralisme, en les organisant sous la forme de Cantons dotés d'une large autonomie, elle offre une expérience qui sans prétendre constituer un modèle à copier peut inspirer l'organisation d'une communauté multinationale. Malgré une certaine lenteur, voire l'inefficacité du consensus helvétique, malgré certaines difficultés de la prise de décision politique par les gouvernements à formule magique (le Conseil fédéral est composé de sept membres,

deux pour les trois grands partis et un pour un parti du centre). Cette formule de coopération gouvernementale est également caractéristique de nombreux exécutifs cantonaux et des retards quand ce n'est des paralysies provoquées par les recours fréquents aux votes populaires (référendum et initiative). Cependant la formule suisse a prouvé son efficacité par la solution réussie de la cohabitation des peuples de langues et de cultures et de religions différentes. Quelques affaires ont semé des doutes au sujet de l'intégrité sans failles des gouvernants. A son tour, la question des relations avec la Communauté a fait ressortir les hésitations et la faible capacité décisionnelle du gouvernement qui n'a pas su ou pu prévoir et suivre une politique cohérente. De ce fait, la Suisse a terni son image d'Etat modèle, et ayant perdu de son caractère particulier (Sonderfall), elle est redevenue plus humaine. Mais ces défaillances actuelles n'enlèvent rien à sa réussite incontestable et exemplaire en tant que communauté multinationale qui a su préserver, voire encourager la diversité au sein de l'Union. A ce titre, elle est porteuse de valeurs inestimables pour la Communauté européenne, pour les Etats multinationaux et pour l'Europe en quête de formes flexibles d'intégration et de coopération dans le respect des identités nationales ou régionales et des droits des minorités.

La Communauté européenne en pleine formation, fondée sur l'association libre d'Etats européens démocratiques dont plusieurs parmi les plus anciens est loin de connaître le degré de centralisation qui caractérise la Confédération suisse, l'ampleur et l'intensité de son pouvoir fédéral et la capacité de son administration centrale. Le pouvoir central ou communautaire encore embryonnaire et faible cherche à s'affirmer à l'égard des Etats membres qui conservent et exercent l'essentiel des pouvoirs: la politique étrangère, la défense, la politique économique, la monnaie, la politique sociale. Certes des éléments communautaires apparaissent progressivement dans ces divers secteurs. Ainsi, par exemple, l'Acte unique européen (AUE) complète le marché intérieur par une ébauche de dimension sociale et intégration économique par la coopération politique. La politique extérieure a certaines composantes communautaires: la politique commerciale commune, pendant naturel de l'union douanière, qui en faisant parler la Communauté européenne d'une seule voix au GATT traduit en termes de pouvoir de négociation son poids de la plus grande puissance commerciale du monde; la convention de Yaoundé et l'association des ACP (65), les éléments d'une politique d'aide aux Pays en voie de développement ainsi que le Fonds européen de développement (FED)

sont autant d'instruments qui, malgré leur relative faiblesse, constituent des points d'appui d'une future politique communautaire d'aide au développement; dans la même perspective de rapprochement et de cohérence s'inscrit la règle selon laquelle les matières qui font partie d'une politique ou d'une réglementation commune à l'intérieur de la Communauté européenne doivent avoir leur prolongement logique à l'extérieur aussi; enfin, l'Acte unique européen cherche à renforcer la consultation en matière de politique extérieure voire même de sécurité afin d'assurer plus de convergence entre les politiques des Etats membres. Ces efforts jalonnent et préparent la voie qui mène vers une politique extérieure commune. Mais ils sont bien loin de la politique étrangère, de défense et de sécurité qui sont le propre de l'Etat fédéral suisse.

Dans le domaine de coopération politique comme dans celui de la politique économique ou monétaire (SME et ECU) la compétence naissante de la Communauté européenne n'est pas comparable au pouvoir effectif de la Confédération helvétique. Faut-il par surcroît rappeler qu'avant l'entrée en vigueur de l'AUE, le Conseil prenait ses décisions sauf exception, à l'unanimité selon la procédure *confédérale*? L'AUE marque le retour aux règles originelles du Traité de Rome c'est-à-dire à la procédure plus *fédérale* de la majorité pondérée qui s'applique notamment à la mise en oeuvre et à la régulation du marché intérieur prévu pour 1993. Cependant, l'unanimité est exigée pour les décisions fondamentales: réforme des traités-constitutions, admission de nouveaux membres, mise en place d'une politique d'environnement, d'une union économique et monétaire, harmonisation des politiques fiscales, etc. Dans la Confédération helvétique toutes ces matières, à une exception près sont du ressort du pouvoir central fédéral.

Les pouvoirs de la Communauté européenne devraient sortir renforcés à l'issue de la double négociation sur l'union politique et sur l'union économique et monétaire. Si cette négociation aboutit comme prévu à la fin de 1991, le nouveau traité communautaire entrerait en vigueur au moment de l'achèvement du marché intérieur au début de 1993. L'union économique prévoit une plus grande convergence des politiques économiques des pays membres qu'accompagnera l'union monétaire qui devrait conduire graduellement à l'instauration de la parité fixe entre les monnaies nationales, à la création d'un système de banques centrales et en dernier ressort, à une monnaie unique, l'Ecu. Quant à l'union politique, elle a pour but de définir les

sphères d'une politique extérieure commune ainsi que de mettre sur pied un embryon de sécurité et de défenses communes. Ces deux objectifs longtemps laissés dans l'ombre de l'intégration économiques à la suite de plusieurs tentatives avortées (CED et Communauté politique européenne 1954, Projet Fouchet 1961, Projet Tindemans 1965) ou des réussites partielles (Projet d'un traité d'Union européenne dit projet Spinelli du Parlement européen 1984 qui a servi de moteur et d'inspiration lors de l'élaboration de l'AUE, 1985-1987), ont été inscrits à l'ordre du jour des négociations par le Conseil européen dès 1990. La difficile expérience de la guerre du Golfe mais aussi les efforts de médiation de la Communauté dans la crise yougoslave ont agi en révélateurs concrets des lacunes du système communautaire. Il est à souhaiter que la Communauté en tire une leçon positive pour renforcer la cohérence et la cohésion de sa politique extérieure ainsi que pour prévoir un système de sécurité et de défense plus efficace en collaboration avec l'UEO (Union de l'Europe occidentale) et avec l'OTAN. La guerre du Golfe qui a mis en lumière l'insuffisance des instruments de coopération en matière de sécurité et de politique extérieure de la Communauté ainsi que l'expérience parfois décevante de la médiation européenne dans la crise yougoslave plaident en faveur du renforcement de l'Union politique et de la cohésion dans l'action communautaire.

### c) Traits fédératifs de la Communauté européenne

Bien qu'en pleine formation, la Communauté européenne semble engagée sur la voie du fédéralisme. Toute une série de traits fondamentaux mais aussi de pratiques de la Communauté européenne nous conforte dans cette opinion. Un premier consiste à reconnaître la diversité et d'en tenir compte dans le processus d'union. Aussi lit-on dans l'introduction au Rapport général de la Communauté européenne 1988 que "l'interdépendance entre les pays européens impose sa logique de coopération face aux divergences d'intérêts; Elle conduit à prendre en charge la diversité en reconnaissant les différences, à apprendre à vivre et à prospérer à douze". Et le président Jacques Delors de renchérir: "que l'on se rassure: les particularités nationales ne disparaîtront pas plus que ne se sont effacées les spécificités régionales. Il est vrai que pour donner aux Européens le sentiment qu'ils appartiennent à un même ensemble, les gouvernements ont décidé de

multiplier les signes d'une Europe des citoyens: passeport européen, échange d'étudiants, compétitions sportives, manifestations culturelles... Mais rien, dans tout cela, ne décèle une volonté d'uniformisation. Après tout, chaque pays pourra cultiver l'héritage de son Histoire, ses traditions, ses coutumes, ses spécificités. Notre Europe ne sera unie que dans la diversité". C'est le principe de l'*union* dans la diversité qui, Denis de Rougemont se plaisait à le répéter, est inscrit sur le fronton de tout édifice fédéraliste. La Communauté européenne en porte la marque.

Ce souci du respect des diversités est présent dans les programmes de la Communauté européenne et en particulier ceux qui concernent la culture et l'éducation. Il est bien reconnu que chaque langue (neuf langues officielles, deux langues nationales - l'irlandais et le luxembourgeois - et de nombreuses langues régionales telle le catalan) est porteuse d'une identité et d'une richesse culturelle et qu'il est légitime que les peuples puissent sauvegarder et promouvoir leurs langues. Ce principe admis, le programme Lingua vise à inciter les citoyens à apprendre deux langues autres que leur langue maternelle afin de mieux communiquer et finalement de se tracer un destin commun dans le respect des différences.

Si à ses débuts la Communauté européenne témoignait d'une certaine velléité centralisatrice d'inspiration française - provoquant parallèlement une réaction par l'affirmation de l'"Europe des Patries" par le général de Gaulle - elle a graduellement assimilé la réalité des pays européens et adapté sa ligne de conduite. Réussir l'AUE confirme ce principe de *décentralisation* et le rôle de *promotion* plus que de contrainte qui modèle l'action du *pouvoir* communautaire: "En laissant la plus grande marge de manoeuvre aux actions décentralisées, la *Communauté* de la nouvelle frontière a plus besoin d'impulsion et d'actions sélectives que d'un surcroît d'interventions et de règlements". Ces principes d'orientation s'inscrivent notamment dans la politique régionale de la Communauté européenne et dans l'action du Fonds régional. Ils s'incarnent aussi dans deux innovations introduites par l'AUE: le recours aux *directives* et à la règle de la *reconnaissance* mutuelle. En effet, la mise en oeuvre du marché intérieur repose sur un tissu d'environ trois cents directives qui obligent quant aux objectifs qu'elles définissent mais laissent le choix aux États membres quant aux moyens. Dans le même esprit compte tenu des diversités et des difficultés réelles, le principe de reconnaissance mutuelle se substitue dans de nombreux cas aux rapprochements des législations

nationales et à plus forte raison à des réglementations uniformes. En vertu de ce principe, un diplôme obtenu ou un produit homologué dans un des pays membres sera reconnu dans les autres pays membres. C'est aussi la confirmation du respect des diversités et du recours aux actions décentralisées.

Ces différentes formes d'instruments et d'actions communautaires convergent vers une application généralisée bien que parfois imparfaite d'un principe fondamental du fédéralisme, à savoir le *principe* de subsidiarité. Le Projet d'union européenne du Parlement européen prévoyait que l'Union n'assumerait que les tâches qui peuvent être menées en commun de façon plus efficace que par les Etats séparément ou celles dont la réalisation exige une contribution de l'Union. Le Préambule du Projet d'Union est explicite: "...entendant confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats pris isolément". L'AUE, la politique pratiquée par la Communauté européenne confirment jour après jour ce principe d'action fédéraliste.

Faut-il rappeler que la Communauté européenne ne possède que rarement des compétences exclusives. La grande majorité de ses compétences s'exercent concurremment avec les compétences des Etats membres, les institutions communautaires, assumant principalement le rôle de moteur, de centre d'impulsions, d'incitation et de coordination ainsi que celui de régulation et de contrôle. Même lorsque la Communauté européenne utilise les règlements généraux, sorte de "lois communautaires" obligatoires dans tous leurs éléments et directement exécutoires (effet d'immédiateté qui caractérise un système fédéral), elle confie leur exécution aux Etats membres selon une technique fédéraliste bien connue en Suisse. Ces quelques exemples apportent la preuve de l'engagement fédéraliste de la Communauté européenne mais aussi de sa nature hybride dont les fragments confédéraux intègrent à la fois des traits s'apparentant aux systèmes fédéraux et au système international, le tout s'imbriquant dans une combinaison originale de pouvoirs et d'institutions.

Alors que le Conseil européen et le Conseil des ministres, institutions intergouvernementales et communautaires à la fois s'apparentent au modèle confédéral, l'institution originale qu'est la Commission se profile comme un futur exécutif. Mais celui-ci ne peut exercer pour l'heure le pouvoir "gouvernemental" limité qu'en

étroite collaboration avec le Conseil des ministres et selon les directives et orientations du Conseil européen. Dans l'accomplissement des tâches normatives, le tandem Commission- Conseil fonctionne selon une règle générale: la Commission propose, le Conseil dispose en consultation ou en coopération avec le Parlement européen. Contrairement aux systèmes nationaux, celui-ci est loin d'exercer pleinement les fonctions législatives dans la Communauté européenne. Et pourtant, depuis son élection en 1979, il représente le peuple ou les peuples européens de la Communauté européenne. Sous cet angle, il se rapproche du Conseil national suisse alors que le Conseil - principal organe de décision - où siègent les Etats membres, préfigure à la fois le Conseil des Etats et un Conseil exécutif. Tant les pouvoirs communautaires et leur répartition que les institutions de la Communauté européenne sont en pleine évolution. Tout en se rapprochant d'un modèle démocratique et fédéral, la Communauté souffre encore d'un "déficit démocratique" et est loin d'avoir pris la forme d'une fédération. Son avenir bien qu'ébauché reste à définir dans le cadre global d'une Union politique, objet principal de la négociation intergouvernementale.

Le processus de décision dans la Communauté européenne offre plus d'un aspect qui n'est pas sans rappeler ceux de la Confédération helvétique. Ainsi par exemple la consultation des groupes socio-économiques, organisés au niveau communautaire, constitue un des axes de ce processus qui permet à la Commission de recueillir les avis des groupes communautaires et d'évaluer leur soutien. Dans ces conditions, ce n'est pas un hasard si plus de cinq cents organisations communautaires forment un dense tissu de communications et de relations autour de la Commission. Lors de l'élaboration de ses propositions, la Commission a pris l'habitude de réunir leurs représentants, de s'entourer de leurs avis en parallèle avec les consultations d'experts nationaux. Informelles mais devenues traditionnelles, ces réunions sont complétées par un réseau de comités consultatifs composés de représentants de groupes nationaux ainsi que par des recours fréquents aux consultants extérieurs. Ces réseaux de consultation et le Comité économique et social visent à diminuer la distance entre institutions communautaires et acteurs socio-économiques, tout en donnant une image complémentaire de la diversité d'intérêts sectoriels et régionaux dans la Communauté européenne. La récente création d'un Comité consultatif des régions renforce cette tendance.

Un autre trait significatif ressort de la surreprésentation des

petits et moyens Etats dans les institutions et les processus communautaires. Le principe fédéraliste de la *valorisation* des "minorités" s'inscrit dans la répartition des sièges et des votes au sein des institutions: les petits et moyens Etats disposent d'un membre chacun à la Commission par comparaison avec deux membres pour chacun des cinq grands. Au *Conseil* chaque Etat membre a un représentant et les petits et moyens Etats sont largement privilégiés dans la pondération des votes à la *majorité* qualifiée de 54 voix sur 76 (Luxembourg = 2; Danemark et Irlande = deux fois 3; Belgique, Grèce, Portugal, Pays-Bas = quatre fois 5; Espagne = une fois 8; France, Italie, République fédérale allemande, Royaume-Uni = quatre fois 10). Cette pondération évite de donner une place dominante aux quatre grands qui même unis ne peuvent imposer leur volonté dans la Communauté européenne avec leurs 40 voix. Pour parvenir à rassembler la majorité qualifiée ils ont besoin de l'appui de plusieurs membres petits et moyens. Le poids des petits et moyens Etats est encore accentué lorsque le recours à l'unanimité est exigé pour certaines décisions fondamentales (exemple: union économique et monétaire, harmonisation de la fiscalité). Le Parlement européen de 518 députés européens comprend aussi une représentation renforcée des petits et moyens Etats par rapport à leur population. (10) A la Cour de justice, chaque Etat membre a un juge et le Comité économique et social ne fait pas exception à cette tendance à renforcer la présence des conseillers des petits et moyens Etats.

Les petits et moyens Etats ont un rôle important et plus grand que celui qui correspondrait à leur dimension. Quelques exemples permettent d'illustrer la part parfois disproportionnée qu'ils ont eu dans l'orientation des affaires communautaires. Lors de la création de la CECA se sont les pays du Bénélux qui ont proposé et obtenu l'adjonction d'une Cour de justice et d'une Assemblée commune à la Haute Autorité. Après l'échec de la CED, ce sont eux qui avec la RFA proposent la création d'un Marché commun généralisé. On sait le rôle de premier plan joué par Paul-Henri Spaak et son Comité d'experts lors de l'élaboration des Traités de Rome. Faut-il mentionner qu'à trois reprises les pays du Bénélux ont assumé la présidence de la Commission: Mansholt (Pays-Bas), Rey (Belgique) et Thorn (Luxembourg). Sans oublier le rôle moteur que leurs représentants ont rempli lors de l'élaboration et de la mise au point de l'AUE: Comité Dondelinger (Luxembourg), chargé de la révision des Traités de la Communauté européenne et présidence luxembourgeoise du Conseil

européen qui, réuni à Luxembourg les 2 et 3 décembre, a mis un point final à la rédaction de l'AUE. Aujourd'hui, plus d'un petit ou moyen membre est actif dans la mise en oeuvre du marché intérieur et de nouvelles politiques, dans le processus de fonctionnement du SME et de l'utilisation de l'ECU, ainsi que dans la préparation de l'Union économique et monétaire. La présidence assumée par le Luxembourg au cours des négociations sur l'avenir de la Communauté européenne ainsi que pendant la guerre du Golfe et de la crise yougoslave est une preuve évidente du rôle que peut jouer un petit Etat dans la Communauté européenne.

Fait remarquable, les petits et moyens Etats apparaissent, dans la plupart des cas, des fidèles défenseurs de la Commission. En effet, plusieurs témoignages et de nombreuses observations de leurs comportements corroborent cette conclusion. La Commission qui cherche à dégager l'intérêt communautaire dans ses propositions qui sont à la base de la très grande majorité des décisions, constitue une garantie pour les petits et moyens Etats contre une éventuelle velléité de domination des grands Etats membres. Elle est garante du bon équilibre entre les membres en exprimant et en protégeant la ligne et l'intérêt communautaires: lors des négociations qui précèdent une décision qui résulte autant des jeux de procédure que de l'influence et du poids réel des membres, la proposition de la Commission ne peut être modifiée sans son accord qu'à l'unanimité des membres du Conseil. C'est dire que, chose exceptionnelle dans la Communauté européenne, l'unanimité protège et renforce l'intégrité des propositions de la Commission et le poids de négociation de l'institution communautaire. De ce fait, elle garantit aussi bien une meilleure protection des intérêts des petits et moyens Etats.

Ces traits fédératifs de la Communauté européenne se doublent de l'accroissement de sa dimension démocratique. La participation du Parlement européen se développe grâce à plusieurs facteurs: son élection directe, son emprise croissante sur le budget communautaire ainsi que sa coopération au processus législatif dans le cadre de l'AUE. A mesure que son rôle s'accroît, les partis politiques tendent à prendre une part plus active au processus d'union: limités au début à l'activité de leurs groupes parlementaires au Parlement européen, les partis appartenant aux trois grandes familles politiques (socialiste, démocrate-chrétienne et libérale) ont formé des fédérations de partis. Bien qu'encore embryonnaires, ces fédérations ont plusieurs traits en commun avec les partis suisses dont les membres cantonaux constituent la

base où se déroule leur activité principale. Sous le chapiteau communautaire ou fédéral, c'est la diversité nationale ou cantonale qui s'exprime au sein d'unions de partis.

#### d) L'Europe des régions et des fédérations

Peut-on construire une fédération européenne avec les Etats membres dont certains conserveraient leur forme unitaire et centralisée? Le meilleur garant de l'orientation fédéraliste de la Communauté européenne ne serait-ce pas un développement des structures fédératives dans ses Etats membres? Telles sont les questions qui concernent le problème de la réalité fédéraliste dans la Communauté européenne. Or, l'évolution observée dans les pays de la Communauté européenne s'oriente dans l'ensemble vers des formes d'organisation sinon toujours ou déjà fédératives du moins plus régionalisées ou décentralisées. La tendance générale n'est plus au renforcement du pouvoir central national mais à l'épanouissement des potentiels régionaux.

Par son poids encore accru à la suite de la réunification, par sa structure et son expérience fédéraliste, la RFA assume une place centrale dans l'évolution de la Communauté européenne. Son influence pèse dans le sens du fédéralisme et renforce les tendances dégagées plus haut. Elle apporte aussi la preuve, s'il en était besoin, de l'efficacité de la méthode et de l'organisation fédéralistes ainsi que de la nécessité de la mise en oeuvre du principe de subsidiarité. Aussi à l'occasion de la ratification de l'AUE, les Länders ont-ils réaffirmé - sous la forme d'un accord avec le gouvernement fédéral - leur volonté de participation au processus communautaire. Dans cette perspective, leurs représentants participent au processus d'élaboration des décisions communautaires dans des groupes d'experts ou à titre de membres de la délégation allemande. Tout en affirmant leurs compétences au plan national, plusieurs Laenders ont même établi des représentations auprès de la Communauté européenne à Bruxelles afin de faire entendre leurs voix directement au niveau communautaire.

La Belgique autrefois Etat unitaire s'est donné la forme d'une Fédération afin d'éviter son éclatement. De la sorte, tout en assurant une large autonomie aux trois provinces qui la composent, la Fédération belge a permis de maintenir l'intégrité du pays tout en respectant l'identité de ses composantes. La Belgique fédérale apporte son appui au "parti fédéral" dans la Communauté. Une tendance sem-

blable s'affirme en Espagne où les provinces qui disposent d'une autonomie comparable à plus d'un titre à celle des Cantons suisses cherchent à affirmer leur identité et à devenir fonctionnelles à la fois au sein de l'Etat espagnol et de la Communauté européenne.

La politique régionale de la Communauté européenne est soutenue et prolongée par la régionalisation que mettent en pratique plusieurs Etats membres. Ainsi, au cours des années, l'Italie a vu ses provinces s'affirmer jusqu'à devenir de vrais pouvoirs politiques et économiques. D'autres Etats membres se sont engagés aussi sur la voie de régionalisation: la France même, exemple type d'un Etat centralisé, évolue vers une régionalisation économique, voire politique. Autant de signes d'une lente marche vers le fédéralisme bâti désormais à la fois sur les Etats membres et sur les régions. Ainsi émerge à l'intérieur de la Communauté européenne une *Europe de Régions*, chère à Denis de Rougemont. Mouvements parallèles et concomitants, l'un visant à créer une fédération européenne et l'autre ranimant les potentiels régionaux à l'intérieur de la Communauté européenne et de ses Etats-membres. De la sorte, le principe de subsidiarité s'inscrit dans les faits à divers étages de l'Union européenne tandis que l'épanouissement des Régions et l'affirmation de leurs identités s'accomplissent à l'intérieur de la Fédération européenne en formation.

#### Notes du chapitre 3

- (1) D. Sidjanski, "L'actualité et le dynamisme du fédéralisme européen", *Revue du Marché commun*, no 341, novembre 1990.
- (2) Jan Carlzon, P.D.G. de SAS, *Renversons la pyramide*, Paris InterEditions, 1986.
- (3) Joël de Rosnay, *Le Cerveau planétaire*, Paris, Olivier Orban 1986, p. 139.
- (4) *Colloque Latsis: Nations et nationalisme en Europe*, Université de Genève, 13-15 juin 1991. Les travaux du Colloque ont porté sur le cas de l'Ukraine, sur la crise en Yougoslavie et les exemples choisis de Pologne et de Tchécoslovaquie.
- (5) *Fédéralisme amphictyonique*, Lausanne, F. Rouge et Cie, Librairie de l'Université, 1956, pp 5-6.
- (6) *L'Aventure occidentale de l'homme*, Paris, Albin Michel, 1957, p. 60sq.
- (7) *L'Europe en jeu*, Neuchâtel, La Baconnière, 1948, pp. 70 à 78 et "Notes pour une étique du fédéralisme" dans *Werner Kāgi*, édité par U. Häfelin, W. Haller,

D. Schindler, 1979, pp 259 à 263.

(8) D. Sidjanski, "Penser avec les mains", *Denis de Rougemont*, numéro spécial de *Cadmos*, Centre européen de la culture, 1989.

(9) Guy Héraud, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Paris, Presses d'Europe, 1968, pp. 49 et 50.

(10) Population en millions d'habitants en regard du nombre de députés européens: Luxembourg (0,36) = 6; Irlande (3,5) = 15; Danemark (5) = 16; Grèce, Portugal (10) = trois fois 24; Pays-Bas (14,5) = 25; par comparaison avec: Espagne (38,5) = 60 et France, Italie, République fédérale allemande, Royaume-Uni (55 à 61) = quatre fois 81.

## Conclusion

### Mission ou démission ?

La flambée des nationalismes et des régionalismes risque de se propager de l'Est à l'Ouest. Les nations et les ethnies longtemps contraintes au silence cherchent à affirmer leur identité par les votes et par les armes. Ce réveil parfois violent du sentiment national coïncide avec la difficile marche vers la démocratie et vers une économie de marché. La mutation profonde s'accomplit dans une situation de crise économique grave. Ce bouleversement social favorise la désintégration voire l'éclatement de deux Etats multinationaux qui sous les apparences de Fédérations ont pratiqué à quelques nuances près des dictatures des partis communistes. Dans cette région en ébullition, l'autodetermination menace de se transformer en autodestruction.

Dans cette avalanche de changements et de conflits, la Communauté européenne s'affirme comme la seule entité démocratique de type fédératif capable d'aider les pays de l'Europe de l'Est à trouver leur personnalité propre et à reconstruire leurs sociétés. Certes son apport ne peut être que modeste en regard de l'immensité des problèmes que soulève la transformation radicale de l'Union soviétique dont la surcapacité militaire contraste avec les revendications d'indépendance nationale. A leur tour celles-ci reprennent la question des minorités, des populations entremêlées ainsi que de la division du travail génératrice d'interdépendances économiques. Ces exigences contradictoires ont conduit les responsables politiques à rechercher, sous la pression des événements une solution de conciliation autour d'un noyau formé de la Russie et de l'Ukraine et selon des formules diversifiées allant d'une Union multiforme dotée de fonctions communes et d'un marché unique jusqu'aux associations d'Etats indépendants. C'est la quête d'un fédéralisme à dimensions variables.

Tout en empruntant le chemin de la violence, les peuples yougo-

slaves sont confrontés à des problèmes similaires de l'aménagement de l'espace multinational. Lorsque la guerre fera place à la paix, il faudra reconstruire une communauté des peuples yougoslaves compte tenu de l'impossibilité de tracer des frontières nationales dans ce tissu de nationalités multicolore. A l'exemple de la Communauté européenne qui a réuni les ennemis traditionnels à peine la guerre terminée, les peuples de Yougoslavie ne pourront échapper à la cohabitation et à la coopération. Avec la participation active de la Communauté il s'agira de reconstruire l'économie et d'imaginer des formes de fédéralisme à dimensions variables plus proches d'institutions évolutives de la Communauté et de l'espace économique commun que du modèle classique de l'Etat fédéral. La quête d'un fédéralisme nouveau est la tâche commune des deux Europes.

En effet, à l'encontre d'une opinion répandue selon laquelle la Suisse ou la Communauté européenne pourra servir de modèle aux institutions des pays et des communautés de l'Europe de l'Est, je suis convaincu que seuls les échanges d'expériences et d'idées permettront de bâtir la future Union européenne. Certes la Suisse témoigne d'une expérience de cohabitation séculaire des peuples qui loin d'avoir perdu ont en revanche confirmé leurs identités diverses. De son côté la Communauté apporte la preuve du dynamisme des vieilles nations européennes au sein d'une union dans la diversité et la paix. Le dialogue qui se noue entre les deux Europes exige que la Communauté assume solidairement sa responsabilité première à l'égard des peuples de Yougoslavie et de l'Europe centrale et orientale. Par sa gravité, la crise yougoslave constitue à la fois un avertissement, un défi et un précédent. Une expérience-pilote aussi quant à la capacité de solution pacifique de conflits potentiels tant en Europe de l'Est que dans les régions chaudes dans la Communauté européenne elle-même. C'est dire que la responsabilité est partagée et que la mission est commune aux deux Europes. En effet, les actes tant de l'une que de l'autre engagent notre avenir commun.

Le partage des responsabilités n'exclut pas une distribution des charges proportionnellement à la capacité des participants. C'est à ce titre que la Communauté se doit de mettre en oeuvre une stratégie de rassemblement soutenue par une sorte de Plan Marshall européen. D'autre part, elle a pour mission de faire part des difficultés mais aussi des succès de l'intégration européenne. Face à ce processus qui s'appuie sur l'intégration économique, les Etats et les peuples de l'Europe de l'Est apportent le témoignage du poids de l'histoire et de la vigueur

des sentiments d'appartenance nationale. Ceux-ci apparaissent en tant que seuls ancrages dans la tempête, sourde ou violente, qui emporte les structures de l'ancien régime. Ce renversement des valeurs et des priorités appelle une réflexion sur les certitudes acquises au sujet de l'avenir des sociétés et des institutions de l'Union en formation. Le réveil des nations, des régions et des ethnies en Europe de l'Est a un effet d'accélérateur sur le mouvement vers le fédéralisme et le régionalisme déjà amorcé dans la Communauté européenne. De plus, il incite à innover en mettant en place des structures flexibles et diversifiées.

A son tour, la Communauté européenne qui exerce une forte attraction sur les pays et les régions s'inscrit dans la conception de l'Europe des régions de Denis de Rougemont : les régions ne peuvent s'affirmer pleinement que dans une Fédération européenne. Dans ce cadre fédératif, elles peuvent réaliser toutes leurs potentialités de régions historiques et culturelles, de régions économiques et fonctionnelles. Pôles et réseaux régionaux destinés à enrichir par leurs diversités l'ensemble de l'Union. Dans cette perspective, n'est il pas opportun de prévoir une structure d'accueil politique pour les nations et régions de l'Europe de l'Est sans attendre que leur niveau de développement leur permette de devenir membre à part entière de la Communauté européenne. La protection des droits des minorités et des personnes a plus de chance d'être efficacement garantie au sein de communautés plus larges que dans les Etats nationaux. L'enchaînement de problèmes que soulève la réémergence des nationalismes, place la Communauté européenne devant un dilemme : se laisser balloter par les événements, entraîner dans les sillages de la géopolitique traditionnelle et glisser vers la désunion ; ou bien renforcer son Union afin d'assumer sa mission. C'est à ce prix que le dialogue à plusieurs voix permettra de poursuivre l'aventure fédéraliste de l'Europe.

## Annexe

### Déclaration de Genève

Nous, participants à une table ronde tenue à Genève du 6 au 8 septembre à l'invitation de l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Genève, à la recherche des voies urgentes et démocratiques qui permettraient de mettre fin à cette guerre sans pitié et sans raison dans la République de Croatie ainsi que les moyens de résoudre la crise politique et économique de la Yougoslavie d'aujourd'hui,

Déclarons que :

1) Nous, les participants, sommes unanimes que la guerre qui enflamme la République de Croatie menace de se répandre dans une conflagration générale dont personne en Yougoslavie ne sera épargnée. Nous affirmons que les armes ne sont pas le moyen permettant de trouver des solutions et que celles-ci ne peuvent être obtenues que par des arrangements raisonnables aménageant les relations entre Croates et Serbes en Croatie, et entre Croatie et Serbie. Nous sommes convaincus que seul un accord entre ces Républiques et ces peuples ouvre une voie appropriée au dépassement de cette guerre catastrophique.

Nous estimons également qu'il est indispensable d'établir le cessez-le-feu et la paix sur tout le territoire de la Croatie et de prendre toutes les mesures pour empêcher que le conflit ne se répande dans d'autres Républiques. Nous estimons en outre, qu'il est particulièrement important que les conflits prolongés au Kosovo soient résolus par des voies démocratiques.

2) Nous sommes persuadés que pour résoudre la crise en Yougoslavie, il faut se fonder sur le principe que les frontières extérieures et inté-

rieures sont telles quelles existent, de même qu'il faut respecter le principe selon lequel elles ne peuvent pas être changées par la force. Simultanément, il est indispensable de définir les droits des minorités (de toutes les formes). Leur situation est aussi bien l'origine des conflits que la clé de solution de ceux-ci. En cette matière, il faut appliquer les principes d'une "discrimination positive" pour assurer un équilibre réel. Il en va de même du principe d'autodétermination et du catalogue détaillé des droits des citoyens en situation minoritaire qui vivent dans l'espace yougoslave. La définition de ces droits doit être accompagnée de la création d'un mécanisme efficace pour leur application ainsi que de garanties des instances européennes.

La solution efficace et juste des problèmes des nationalités et des minorités impliquent la substitution de la régionalisation aux tendances centralisatrices des diverses Républiques.

3) Nous estimons qu'une des causes principales des conflits aigus d'aujourd'hui, dont l'escalade a même abouti à la guerre, réside dans le fait que le système communiste n'a pas été suffisamment et complètement détruit, et que dans de nombreuses composantes du système, on n'a changé que l'étiquette sans modifier la substance et la forme politique de leur fonctionnement.

Cette paralysie du développement démocratique se reflète de manière la plus dramatique dans le contrôle totalitaire des médias (à quelques exceptions près), qui ont été transformés en "propriété privée" des oligarchies politiques dirigeantes et qui sont utilisés comme un instrument à l'encontre de toutes autres formes de pensée ou d'action de sorte que les opinions politiques discordantes sont taxées publiquement de trahison nationale (auparavant de contre-révolution).

Nous, les participants, sommes convaincus en conséquence que la démocratisation des médias et le pluralisme des médias (en particulier de la Télévision) constituent une condition préalable pour l'apaisement des esprits guerriers. Tous les citoyens vivant dans l'espace yougoslave deviennent en effet des victimes de cette atmosphère chargée d'hostilité. A cette fin, nous demandons le soutien de l'Europe et du monde afin que soit supprimé le monopole de l'information, en particulier en Croatie et en Serbie.

4) Dans la préparation de l'adhésion, au Conseil de l'Europe et à la Communauté européenne, il est nécessaire que les institutions politiques abolissent les obstacles à la libre circulation des hommes, des

biens et des capitaux, et qu'elles orientent leurs politiques économiques selon le modèle de la Communauté européenne. Dans cette perspective, il faut adopter les législations et l'acquis communautaires et appliquer les normes de la Communauté européenne.

5) Encouragés par les résultats de la table ronde à Genève, nous exprimons notre volonté de collaborer avec les participants aux réunions des groupes parlementaires de toutes les Républiques ainsi qu'à celle du pré-parlement yougoslave et de la table ronde réunissant les représentants des autorités et de l'opposition à Sarajevo ainsi qu'à d'autres initiatives similaires.

Nous exprimons notre intention de contribuer à la solution de la crise en Yougoslavie en collaboration avec la Communauté européenne et les autres institutions internationales.

Au terme de la réunion à Genève, nous tenons à exprimer notre reconnaissance aux organisateurs, professeurs Dusan Sidjanski et Daniel Boyer, ainsi que notre souhait que de telles réunions puissent se tenir à l'avenir.

## Participants

### *Macédoine :*

Ljubomir FRCKOVSKI, professeur de droit et ministre dans le gouvernement de la Macédoine.

Nano RUZIN, professeur de philosophie à l'Université de Skopje, leader de l'opposition macédonienne.

### *Kosovo*

Veton SURROI, écrivain, président du Parti parlementaire de Kosovo (Albanais).

### *Monténégro :*

Srdan DARMANOVIC, écrivain, président du Parti réformateur du Monténégro (le parti du Premier ministre Ante Markovic).

*Serbie :*

Vuk DRASKOVIC, écrivain, président du Mouvement du renouveau serbe - SPO (le plus grand parti d'opposition).

Ivan DJURIC, professeur d'histoire, président du Parti réformateur de Serbie (le parti du Premier ministre Markovic), candidat à la présidence de Serbie.

Vojislav KOSTUNICA, magistrat et écrivain, vice-président du Parti démocrate de Serbie, membre du Parlement serbe.

Balsa SPADIJER, Professeur de droit à l'Université de Belgrade.

Mirko TEPAVAC, écrivain, directeur de *Politika*, ancien ministre des Affaires étrangères.

Slobodan RAKETIC, écrivain, président du groupe parlementaire SPO, Vice-Président du Parti SPO.

Dragan VESELINOV, professeur d'économie, président du Parti des paysans.

Stojan CEROVIC, écrivain, secrétaire général du Mouvement européen de la République yougoslave.

Vesna PESIC, professeur, membre du bureau exécutif de l'Union européenne yougoslave.

*Vojvodine :*

Tibor VARADY, professeur de droit constitutionnel, membre du Parlement serbe (groupe minoritaire hongrois).

*Bosnie-Herzégovine :*

Muhamed FILIPOVIC, professeur de philosophie, vice-Président du Parti "Boonjacke" (musulman).

Rasim KADIC, président du Parti social-démocrate de Bosnie-Herzégovine.

Gajo SEKULIC, professeur et doyen de la Faculté de Science politique de l'Université de Sarajevo, président du Pre-Parlement (Parlement parallèle) de Yougoslavie.

*Croatie :*

Ivan Zvonimir CICAk, écrivain, éditorialiste, a recréé le Parti croate des paysans qui était le parti le plus important en Croatie avant la

deuxième guerre mondiale.

Daniel IVIN, historien, écrivain, directeur du Centre pour l'Etude de la transformation de l'Europe.

Zvonko POPOVIC, vice-président du Mouvement séparatiste croate.

Zarko PUHOVSKI, professeur de philosophie politique, fondateur du Parti démocrate de Yougoslavie.

Milorad PUPOVAC, professeur de linguistique, président de la ligue social-démocrate de Croatie, fondateur du Mouvement démocrate serbe en Croatie.

Dragomir VOJNIC, professeur, directeur de l'Institut de Sciences Economiques de Zagreb, président de la Commission économique du Gouvernement fédéral yougoslave, vice-président du Parti social-libéral de Croatie.

*Slovenie :*

Joze MENCINGER, économiste, professeur et directeur de l'Institut économique de Ljubljana, a démissionné récemment du poste de Vice-président du gouvernement Slovène.

Peter JAMBREK, membre de la Cour suprême de Slovénie.

Rastko MOCNIK, sociologue, professeur, président du Parti social-démocrate de Slovénie.

Joze SKOLJC, président du Parti libéral-démocrate de Slovénie (le groupe indépendant le plus important du Parlement slovène).

DOSSIERS DE L'INSTITUT UNIVERSITAIRE  
D'ETUDES EUROPEENNES - GENEVE

Dusan Sidjanski

## UNION OU DÉSUNION DE L'EUROPE ?

La Communauté européenne à  
l'épreuve de la crise yougoslave et  
des mutations en Europe de l'Est



L'effondrement du communisme a fait ressurgir le spectre des conflits entre Nations et régions en quête de leurs identités. La crise violente en Yougoslavie donne la mesure de la menace qui se profile sur l'Europe. Ce processus de désunion met à l'épreuve la cohésion de la Communauté européenne. Plus nécessaire que jamais, l'Union de l'Europe est la seule garantie contre les vieux démons de la géopolitique.

Dans cette mutation profonde, la Communauté a, de par sa capacité économique, une responsabilité de premier plan. Une mission à laquelle elle ne peut se dérober sans se renier. Au bout du dialogue qui se noue apparaît l'espoir d'une Europe unie et diverse engagée dans la voie fédéraliste.

\* \* \* \* \*

Suisse d'origine yougoslave serbe, Européen de conviction, Dusan Sidjanski est professeur de science politique à la Faculté des sciences économiques et sociales et à l'Institut universitaire d'études européennes de Genève. Proche collaborateur de Denis de Rougemont depuis 1956, il a consacré de nombreux ouvrages à l'intégration des pays européens et des pays en voie de développement ainsi qu'aux questions du fédéralisme et à la comparaison des systèmes politiques. Parmi ses principaux ouvrages figurent *Les groupes de pression dans la Communauté européenne* (en collaboration avec Jean Meynaud), Bruxelles, 1971; *De la démocratie européenne*, Paris, 1979; *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne* (U. Ayberk et al.), Paris, 1990.