

CEE - ONU

La Commission économique pour l'Europe à l'âge de la mutation

Dusan Sidjanski
Professeur honoraire à la Faculté des sciences économiques et sociales
et Professeur à l'Institut européen de l'Université de Genève

Présentation

La Commission économique pour l'Europe fête son cinquantième anniversaire. C'est à cette occasion qu'elle a fait un bilan de ses réalisations et a mené à bien une réflexion sur son état actuel et ses perspectives d'avenir. Depuis sa création en 1947, elle a dû s'adapter aux conditions qui ont radicalement changé dans le monde et en Europe. A l'origine, son mandat consistait à contribuer à la reconstruction de l'Europe, au développement économique et au renforcement des relations économiques entre pays européens ainsi qu'entre ceux-ci et les autres pays membres de l'ONU. A peine entrée en fonction, la Commission a été confrontée à la rupture entre les alliés occidentaux et l'Union soviétique. L'alliance entre deux régimes de nature incompatible imposée par la lutte contre l'ennemi commun, s'est muée rapidement en guerre froide entraînant des changements accélérés et provoquant des clivages profonds à travers le monde et les institutions internationales. Dès lors, la Commission a constitué le seul pont officiel entre les deux Europes séparées par le " rideau de fer ", selon l'expression symbolique lancée par Wilston Churchill. Elle s'est trouvée aux prises avec les graves problèmes d'une Europe détruite et meurtrie par la guerre qui, au lieu d'un élan de solidarité, a été exposée à la rivalité, voire à l'opposition de deux systèmes politiques et économiques antagonistes ainsi qu'à la confrontation idéologique entre l'Est et l'Ouest. En effet, la confrontation politique et idéologique ne laissa que peu de place à la reconstruction et au développement en commun de l'Europe coupée en deux. Malgré le fait que les promoteurs du Plan Marshall adressèrent l'invitation aux pays de l'Europe de l'Est à se joindre à ceux de l'Europe de l'Ouest afin de profiter de l'aide américaine, les Etats nouvellement convertis ou soumis au socialisme durent après quelques hésitations, rejeter cette offre sous la pression de Moscou. Cette situation ne permet pas le plein accomplissement de son mandat ambitieux. Par delà ces divergences, la Commission

économique pour l'Europe, fidèle à la mission des Nations Unies, a cherché à tisser patiemment des liens partout où des besoins de coopération répondaient à des intérêts communs. D'où le recours à une approche technique et pragmatique qui, par touches graduelles, visait à satisfaire les demandes des membres. La Commission économique pour l'Europe a, tout au long de son histoire, cherché à répondre aux besoins de ses pays membres en s'adaptant aux conditions difficiles de la guerre froide comme plus tard aux bouleversements qu'a engendrés la fin de la confrontation.

Aujourd'hui, en jetant un regard sur les réalisations concrètes de la Commission, on aurait tendance à ne pas les apprécier à leur juste valeur si l'on ne tient pas compte du chemin parcouru. Au début et en raison de la guerre idéologique, les pays de l'Europe de l'Est ne prenaient part qu'avec réticence aux activités des principaux Comités, limitant de la sorte leur portée. Quelques années plus tard, les pays de l'Est se sont engagés malgré la persistance des oppositions, à participer activement aux travaux des Comités permettant du même coup d'accroître l'intensité de la coopération économique et d'étendre son champ à la région tout entière.

A partir de la fin de la première décennie et pendant plus de quarante ans, la Commission économique pour l'Europe a été le seul lieu de dialogue et de coopération économique entre ces deux systèmes diamétralement opposés. A ce titre, elle a rendu d'immenses services en pratiquant une démarche discrète et progressive, inspirée par le fonctionnalisme de David Mitrany ou de Georges Scelle: selon cette conception, les demandes internationales créent la fonction internationale qui, à son tour, crée les institutions internationales chargées de satisfaire les besoins. En fournissant la preuve de sa capacité à satisfaire les demandes des pays membres, la Commission a pu développer ses activités en rapport avec les moyens mis à sa disposition. Elle a apporté la preuve de son utilité tout en sachant adapter ses activités à l'évolution de la situation économique et politique.

Dès 1989, un changement révolutionnaire, structurel et profond a secoué le confort dans lequel se sont installés à la fois les gouvernements et les organisations internationales, les acteurs sociaux économiques et la classe pensante. La sécurité garantie par l'équilibre des forces et la coexistence pacifique avaient contribué à imposer

des règles du jeu avec le consentement ou la résignation des deux camps. Le puissant bloc soudé autour de l'Union soviétique ayant éclaté, le mur de Berlin, symbole de la séparation, a fait place à l'ouverture des frontières et à l'unification de l'Allemagne. L'enthousiasme initial devant la liberté recouvrée a été tempéré par l'immensité des problèmes soulevés par cette nouvelle mutation. La surprise passée, les gouvernements, suivis des organisations européennes et internationales, ont entrepris une révision de leurs conceptions et de leurs stratégies tout en cherchant à se repositionner dans le nouvel environnement géopolitique. A la différence de la plupart des organisations occidentales qui ont entrepris des réformes, voire des révisions de leurs objectifs, la CEE-ONU, riche de son expérience de coopération entre l'Est et l'Ouest, a procédé à la redéfinition des priorités et à la réadaptation des instruments qui avaient fait leur preuve durant la guerre froide.

A l'issue des deux guerres mondiales, la préoccupation majeure était le maintien de la paix. La finalité principale de la SDN et de l'ONU est de maintenir la paix en proclamant la guerre hors la loi. La norme imposant le respect des traités " Pacta sunt servanda " s'enrichit d'une nouvelle obligation générale à savoir le respect de la paix " Pax est servanda ". Au sein de la Société des Nations, Aristide Briand, alors ministre français des Affaires étrangères, propose " l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne " en mai 1930. Le Plan Briand, bien que n'ayant jamais vu le jour, a eu le mérite de mettre en évidence le rôle central de la France et de l'Allemagne (Briand-Stresemann) mais aussi d'inaugurer une nouvelle dimension de la sécurité européenne:

l'interdépendance socio-économique - la circulation des marchandises, des capitaux et des personnes, la mise en valeur des régions d'Europe économiquement moins développées - qui en tissant des liens de solidarité dans des secteurs multiples servirait de fondement de la paix¹. D'où la nécessité de ne pas enfermer les organisations internationales dans des circuits gouvernementaux clos mais de les ouvrir à la participation d'autres forces sociales. La conception classique des relations d'Etat à Etat s'enrichit des relations complexes auxquelles prennent part les diverses forces socio-économiques et politiques quand ce ne sont les citoyens eux-mêmes. Autrefois médiatisées par le canal des Etats, leurs relations tendent à devenir directes et transfrontalières. Cette

¹ La proposition française a marqué profondément les mouvements d'intégration tant par sa créativité de langage que par son approche: organisme supranational, marché commun, solidarité de fait, communauté des peuples européens, création continue, autant de concepts qui font partie aujourd'hui du langage familier des Européens.

évolution en cours pendant les dernières décennies ne fait que s'intensifier en particulier dans les intégrations régionales comme en témoignent les expériences de la Communauté européenne et de la Commission économique pour l'Europe.

Cette tendance s'appuie sur les moyens de communication et de transports, sur la croissance des échanges mais aussi sur le réseau dense d'organisations internationales, de multinationales et d'associations professionnelles, sociales et scientifiques notamment. Le fonctionnement, le progrès et l'ouverture des Nations Unies, des Commissions économiques régionales comme des intégrations régionales répondent dans une large mesure, aux besoins d'interdépendance et d'intégration. Cette évolution est accentuée par l'irruption de l'informatique dans la vie quotidienne des organisations mais aussi des individus. La multiplication des réseaux de relations horizontales qui en résulte contribue à accélérer la création d'espaces d'intégration au niveau des régions, des continents et du monde. D'où la nécessité pour chaque pays de s'intégrer dans des ensembles plus vastes lesquels suscitent une participation accrue d'acteurs socio-économiques. Leurs actions et rétroactions favorisent, à leur tour, l'enclenchement du "*spill-over*" au sein des coopérations et des intégrations régionales.

A présent, l'Europe tout entière vit, sous l'effet de facteurs de changement, à la fois convergents et divergents, une double révolution: d'un côté une révolution lente qui s'opère, malgré des arrêts ou des soubresauts, sous l'impulsion de l'intégration européenne; d'un autre côté, une transition révolutionnaire des régimes communistes vers la démocratie et l'économie de marché. Dans cette mutation lente ou violente, quelles sont la place et la mission de la Commission économique pour l'Europe? C'est la question vitale qu'il faut poser à l'occasion de son 50ème anniversaire.

Première partie

La CEE-ONU FACE AUX GRANDES MUTATIONS EN EUROPE

Il est généralement admis que les deux mutations correspondent aux périodes d'avant et d'après 1989, année qui symbolise la fin de la division et le début de la reconstruction de l'unité de l'Europe sur la base des principes de démocratie et d'économie de marché. Les transformations et les réformes entreprises dans les pays de l'Est constituent un changement radical qui s'accomplit par un processus de transition à plusieurs vitesses.

La période d'avant 1989 est marquée non seulement par la rivalité des deux systèmes mais aussi par la formation de deux institutions d'intégration économique qui reproduisent leurs conceptions et leurs pratiques diamétralement opposées: la Communauté européenne, modèle d'intégration fondée sur l'association libre et la participation aux institutions communes et au marché commun face à l'intégration imposée par un pôle dominant et fondée sur l'idéologie commune et la division socialiste du travail. Dans cet environnement de confrontation, la CEE-ONU va chercher à déployer toutes les ressources de la diplomatie technique préparant ainsi le terrain du rapprochement, de la transition et de l'intégration différenciée à l'échelle du continent européen. Ces diverses étapes des mutations et des intégrations constituent la trame des chapitres de la première partie.

A. L'Europe divisée entre l'Est et l'Ouest

1. De l'entente à la confrontation de deux systèmes opposés

A l'issue de la deuxième guerre mondiale, le système de paix repose sur l'accord des 5 membres permanents du Conseil de sécurité. Cet accord brisé, le monde et l'Europe

sont coupés en deux par l'opposition de deux systèmes, l'un démocratique fondé sur une économie de marché et l'autre totalitaire marqué par l'omniprésence d'un parti unique maître d'un système économique dirigiste.

La fracture entre Ouest et Est n'a pas épargné les Nations Unies ni la coopération économique et sociale dont l'Europe était le principal théâtre. C'est dans cette ambiance alternant entre tensions et détente que la Commission économique pour l'Europe a réalisé une oeuvre considérable par touches successives et souvent à l'abri de la publicité. Son approche technique et sectorielle répondait de manière discrète mais efficace aux besoins d'échanges et de coopération entre pays membres appartenant à deux systèmes rivaux et néanmoins proches par les moyens techniques auxquels ils avaient recours. En effet, malgré leur différence marquée par leur antagonisme politique et idéologique, leurs efforts d'industrialisation et de développement économique ne laissaient pas de ménager des espaces de convergence, sans adopter la thèse optimiste de Friedrich et Brzezinski qui annonçait dans les années 60 une convergence globale entre l'Amérique et l'Union soviétique. Dans ce contexte la CEE-ONU a poursuivi, malgré la formation de deux pôles d'intégration adverses, son travail de rapprochement et de coopération dans les domaines techniques ou pratiques où les méthodes et le langage des experts offraient un terrain d'entente².

En effet, les deux parties de l'Europe ayant emprunté des voies de reconstruction puis de développement séparées, la CEE-ONU fut contrainte de se limiter aux questions qui demeuraient d'intérêt commun à l'Est et à l'Ouest. Bien que condamnée à exercer ses activités dans un environnement où s'affrontaient deux conceptions politiques et deux systèmes économiques opposés, elle réussit à promouvoir la coopération dans plusieurs domaines économiques en les abordant sous l'angle technique. Certes la CEE s'est heurtée aux limites de cette coopération en raison de la méfiance mutuelle qui empêchait d'établir des liens de dépendance mutuelle et tendait à réduire la coopération au plus petit dénominateur commun. Afin de pouvoir aboutir ne fût-ce qu'à ces résultats minimaux et promouvoir une coopération lâche, la CEE a dû privilégier les compétences techniques.

² Dans des circonstances et dans un milieu bien différents, la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) a eu recours à une approche similaire qui, en mettant l'accent sur le rôle des experts (*los tecnicos*), tendait à minimiser les oppositions entre régimes et dirigeants politiques.

Dans cette situation de tensions et de rivalités, la Commission économique pour l'Europe réussit à mener à bien une série de tâches concrètes, utiles à l'ensemble de ses membres dans un esprit non pas de neutralité, mais de non engagement. Et cela grâce à l'orientation que Gunnar Myrdal, son Secrétaire exécutif, a su lui imprimer dès ses débuts. Son travail reposait en premier lieu sur un secrétariat doté d'un personnel hautement qualifié, animé d'un esprit de corps et d'indépendance à l'égard tant des gouvernements que des secteurs privés, et capable de prendre des initiatives. En deuxième lieu, l'essentiel du travail était réalisé au sein des organes subsidiaires, comités et groupes de travail qui constituaient déjà à l'époque les principaux piliers de la Commission économique pour l'Europe. Jouissant d'une large autonomie, ces organes devaient se charger de problèmes concrets exigeant une grande compétence technique dans des domaines spécialisés. Ces travaux d'experts s'effectuaient dès le début à l'abri des curiosités de la presse et selon une pratique qui garantissait les contributions des gouvernements à l'élaboration, en collaboration avec le secrétariat, des documents de base pour les réunions spécialisées. Cette participation en amont d'experts gouvernementaux aux travaux préparatoires, est vite devenue une tradition qui, tout en assurant la qualité des documents de base, avait l'avantage de faciliter le consensus lors de l'adoption de recommandations par les comités. Consensus d'autant plus nécessaire que l'on cherchait à éviter la confrontation à ce niveau technique et à adresser des recommandations directement aux gouvernements. Cette méthode, qui repose sur le langage commun des experts et des spécialistes, a été largement mise à profit. De cette façon les activités se poursuivaient dans l'intervalle des séances annuelles au niveau des ambassadeurs qui, à l'époque, donnaient lieu traditionnellement à quelques échanges parfois virulents reflétant l'opposition de deux systèmes antagonistes. Dans les conditions changeantes allant de la guerre froide à la coexistence pacifique non exempte de tensions, la Commission économique pour l'Europe a fait preuve d'une grande adaptabilité et de beaucoup de souplesse dans l'utilisation marquée de son approche aussi discrète qu'efficace. Cette approche qui n'est pas sans rappeler la méthode fonctionnaliste a permis d'inscrire plusieurs réalisations au bilan positif de la CEE-ONU.

2. Intégration à l'Ouest et à l'Est

a) Emergence d'un nouveau pôle économique, la Communauté européenne

Dans la perspective adoptée dans cette étude, la Communauté européenne et la Commission économique pour l'Europe ont en partage une approche par secteurs économiques et sous l'angle technique. Leur approche s'apparente à la théorie fonctionnaliste et à une démarche sectorielle qui les met, dans une bonne mesure, à l'abri des rivalités et des tensions politiques. La Communauté européenne dans un environnement relativement harmonieux, comme la CEE-ONU dans des situations de tensions alternant avec des détentés, ont cherché à développer l'intégration et la coopération sectorielles entre pays membres. L'évaluation de leurs résultats doit tenir compte des conditions fort différentes dans lesquelles elles ont accompli leurs tâches ainsi que de l'importance des moyens mis à leur disposition. L'avènement de la Communauté européenne, nouveau pôle économique en Europe occidentale, son action et l'attraction qu'il a exercée et qu'il continue à exercer, conditionnent la mutation en cours du système global européen ainsi que le rôle actuel et à venir de la Commission économique pour l'Europe.

Origines des Communautés européennes

La Communauté européenne est née aux confluentés de plusieurs mouvements favorables à l'union de l'Europe: à la suite des résistants, divers mouvements de militants européens réunis au Congrès de La Haye en 1948, se sont fédérés au sein du Mouvement européen et ont élaboré un manifeste européen contenant les principes et les grandes orientations de l'Europe Unie. Ces initiatives européennes qui s'apparentent à une approche politique globale préparent le terrain en parallèle avec l'OECE pour le Plan Schuman d'inspiration fonctionnaliste. La méthode fonctionnaliste telle qu'elle est pratiquée à l'origine des Communautés européennes par Jean Monnet procède secteur par secteur pour aboutir graduellement, sous l'influence d'interactions, de débordements et d'effets d'entraînement d'un secteur à l'autre, à édifier une communauté globale, c'est-à-dire politique. Par un concours de circonstances ou une convergence d'idées, la

méthode Monnet coïncide avec la dynamique de l'intégration telle qu'elle est formulée dans la théorie de *spill over* de Ernst B. Haas. Bien qu'elles n'aient pas produit automatiquement l'effet final escompté, ces approches ont contribué à amorcer puis à amplifier la dynamique de l'intégration. Elles mettent en évidence l'importance des institutions mais aussi de divers acteurs, entreprises et groupes d'intérêt.

A la différence des organisations spécialisées et techniques qui ont pour objectif des réalisations limitées à leur domaine, la Communauté européenne a pour finalité la création d'une communauté ou union politique à vocation fédérale. Bien que cet élan politique initial ait été freiné par l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954 qui portait en elle une Communauté politique, la volonté première visant la formation d'une union politique a été toujours présente dans l'intégration européenne. Elle a trouvé son expression concrète dans les institutions de la Communauté européenne qui préfigurent un système politique et qui appliquent dans des domaines circonscrits à l'économie des procédés de décision politiques.

Contribution de la CEE-ONU à la création de la CECA

Dès 1949, la Commission économique pour l'Europe apporte une contribution à la promotion de l'intégration européenne. A la demande du gouvernement français, elle établit un rapport sur les tendances de la production de l'acier en Europe³. L'étude conclut que les plans d'investissement dans la production de l'acier sont disproportionnés par rapport à la demande et suggère de stimuler la consommation de l'acier en accroissant les investissements dans les secteurs de construction et les industries qui utilisent l'acier. De toute évidence, les experts craignent une surproduction en raison des investissements incoordonnés des Etats européens. Si les pays socialistes n'ont pas pris en considération les recommandations de la Commission économique pour l'Europe en dépit de la priorité qu'ils accordaient à la sidérurgie, en revanche Jean Monnet s'est inspiré de ses propositions recommandant d'organiser la coopération entre pays européens. Ainsi, cette étude de la Commission économique pour l'Europe a servi d'élément de base au Plan Schuman élaboré par une équipe réunie autour de Jean Monnet

³ Steel Division, Economic Commission for Europe. *European Steel Trends in the Setting of the World Market*, Geneva, 1949, p. 4

et lancé le 9 mai 1950. Elle a contribué de cette façon à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), étape vers la formation de la Communauté économique européenne et, plus tard, de l'Union européenne.

C'est le début d'une "révolution silencieuse" amorcée par le noyau des Six par le biais de l'intégration économique et technique, qui transformera les ennemis traditionnels en couple franco-allemand, principal animateur de l'intégration européenne. Par son apport à la paix et à l'union, la création de la Communauté européenne constitue l'événement le plus marquant en Europe dans l'immédiat après guerre.

Une Communauté économique à vocation politique

L'intention politique a été confirmée tout au long du cheminement parfois sinueux de la Communauté européenne depuis son développement à partir de 1958. L'extension de ses compétences à des matières nouvelles, l'approfondissement de ses pouvoirs ainsi que la démocratisation progressive de ses institutions en sont autant de preuves. Jusqu'à une époque récente, la Communauté européenne s'est cantonnée dans les domaines économiques et techniques en laissant aux Etats membres les matières politiques par excellence, à savoir la politique étrangère, de sécurité et de défense, la politique monétaire et des pans importants de la politique sociale. Cependant, le poids croissant de son action sous la forme de normes et politiques communes a non seulement influencé la vie politique de ses membres mais a, de plus en plus souvent, débordé les frontières de l'économie. Malgré des à-coups et des arrêts, le *spill over* produisait ses effets d'engrenage et de débordement. C'est ainsi que la mise en place de l'union douanière et de son pendant qu'est la politique commerciale a envahi une partie substantielle des relations extérieures et a affirmé l'identité communautaire au GATT ou dans les relations avec les pays en voie de développement.

L'Acte unique européen (1986-87), en parachevant le marché unique et en étendant les domaines des politiques communes aux régions et à l'environnement, a consolidé le processus d'intégration. Dès sa mise en oeuvre, l'espace économique européen s'est progressivement ouvert aux quatre libertés: la circulation des biens, des

personnes, des capitaux et des services. A leur tour, ces fonctions étendues ou nouvelles ont suscité des améliorations institutionnelles telle que l'extension de la procédure de décision à la majorité qualifiée et une plus grande participation du Parlement européen à l'exercice de la fonction normative. Ce n'est là qu'un exemple qui illustre le développement de la Communauté européenne qui, en utilisant les instruments économiques, bâtit les fondements d'une communauté politique.

Plusieurs faits viennent à l'appui de cette lecture de l'intégration européenne: des nouvelles structures sociales d'organisations socio-économiques, de groupes de promotion et d'intérêt public, des réseaux de dirigeants et d'entreprises se forment au sein de la Communauté; les élargissements successifs de 1973 avec l'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande, de la Grèce en 1981 suivie du Portugal et de l'Espagne en 1986, sont autant de témoins du pouvoir d'attraction de ce pôle dynamique; l'approfondissement accompli par l'Acte Unique européen dès 1987, poursuivi à partir de 1992 par le traité sur l'Union européenne (Maastricht) qui avait déjà programmé sa propre révision pour 1996/1997. Etape après étape, la Communauté évolue vers une forme originale d'union politique. En dépit de cette finalité politique, ses champs d'action principaux sont les domaines économique et technique qui assurent son développement sans heurter de front les obstacles politiques. Par ces moyens, elle approfondit l'intégration en tissant des liens d'interdépendance et de solidarité sur lesquels repose la sécurité en Europe.

De fait, la Communauté européenne envahit les domaines qui constituent les sphères d'action propres de la Commission économique pour l'Europe. Cette concentration d'activités dans des secteurs économiques et techniques s'expliquent d'un côté par les revers de l'intégration politique, et de l'autre côté par le souci de se situer en dehors de la confrontation idéologique et politique et de rendre des services utiles pour l'ensemble de ses membres malgré leur appartenance à des systèmes politiques adverses. Mais la ressemblance entre Communauté et CEE-ONU s'arrête là. La première se limitait à une partie de l'Europe occidentale tandis que la deuxième couvre un espace géographique de Vancouver à Vladivostok incluant tous les pays membres de la Communauté européenne. Il s'ensuit une différence de niveaux d'action, de profondeur et d'intensité, mais aussi de procédures d'adoption de normes et de décisions et de portée obligatoire de ces normes et décisions. En même temps, l'inclusion d'une Communauté en

voie d'intégration dans un système plus vaste de coopération régionale offre une large gamme de collaboration, d'échanges d'expériences et d'entreprises conjointes. Ces possibilités, qui ont été exploitées par la CEE-ONU au cours de la guerre froide dans plusieurs domaines, méritent d'être utilisées pleinement à présent dans des conditions favorables au rapprochement entre Est et Ouest et à une collaboration plus efficace, plus ouverte et plus approfondie. Telle semble devoir être, au delà de la période de transition, la mission future de la Commission économique pour l'Europe.

b) La tentative du COMECON

Essai de division socialiste du travail⁴

Créé en 1949, le Conseil Economique d'Assistance mutuelle, connu sous le nom de COMECON (CEAM), s'élargit à partir de 1962, à des pays extra-européens tels que la Mongolie, Cuba (1972) et le Vietnam (1978). A la différence de la Communauté européenne, le COMECON se propose d'intégrer les économies à planification centralisée. Né sous la pression de l'Union soviétique, le COMECON se voit imposer le modèle stalinien de la croissance extensive rendant les pays de l'Europe de l'Est dépendants des fournitures soviétiques en matières premières et du marché de l'Union soviétique pour la vente de leurs produits. Cette structure de domination de même que la "division du travail socialiste" n'ont pas produit de résultats escomptés. En outre, plusieurs des pays membres dont la RDA et la Tchécoslovaquie ont cherché des débouchés pour leurs produits manufacturés sur le marché mondial. C'étaient des signes précurseurs de la nécessité de l'intégration des pays de l'Europe de l'Est dans l'économie mondiale.

Une comparaison des principales phases de développement de la Communauté européenne et du COMECON telles qu'elles ont été analysées par la CEE-ONU, fait ressortir à la fois la différence de leurs méthodes et des résultats obtenus. L'idée initiale a été d'attribuer à chaque pays un secteur de production pour lequel il était le mieux nanti

⁴ Economic Commission for Europe. *Economic Integration in Europe and in America*. Economic Studies no 5. Chapter 2. Economic Integration and Disintegration in Eastern Europe. United Nations, New York and Geneva. 1995. p. 111 and following.

en ressources naturelles ou humaines ou en équipements industriels. A chacun selon ses capacités. L'application de ce principe aurait permis de créer un espace d'intégration et d'interdépendance bâti sur des programmes sectoriels. Cette conception d'une intégration planifiée s'est rapidement heurtée à la volonté des pays membres de se doter d'industries lourdes et métallurgiques nationales suivant en cela les principes de base des économies socialistes. Les politiques de développement nationales ont eu raison des ambitions de la division socialiste du travail. Alors que le traité de Rome de 1957 restructure les institutions créées par la CECA et définit les objectifs, les procédures et les échéances pour la mise en place d'une union douanière et de politiques communes, le COMECON se dote d'une Charte en 1959 mais n'établit des institutions permanentes qu'en 1962. A la même époque, les Six ont adopté les éléments principaux de la politique agricole ainsi que les règles de concurrence.

Vers la fin des années 60, le Marché commun entre dans sa dernière phase avec l'achèvement de l'union douanière, la politique commerciale commune et la politique agricole commune. Simultanément d'autres politiques communes qui n'ont pas été prévues par le traité sont mises en pratique à l'exemple de la politique régionale, de la recherche et du développement technologique. Tandis que ce processus d'intégration est largement en cours, les pays du COMECON approuvent de leur côté le "programme d'intégration", suivi du lancement de la "planification multilatérale" en 1975 puis des objectifs des programmes à long terme dès 1979. Ce processus d'intégration fondé sur la planification commune à moyen et à long terme devait aboutir à partir de 1985 à un marché socialiste unifié.

A la différence des réussites enregistrées par la Communauté européenne, les efforts d'intégration entrepris sous la domination de l'Union soviétique n'ont abouti paradoxalement qu'à des résultats modestes et ambigus au sein du Comecon. En effet, l'intégration fondée sur la création d'un marché commun, d'un grand espace économique régi par les règles de la concurrence a fait preuve d'un potentiel dynamique bien plus puissant que les tentatives d'intégration entre systèmes dirigistes sous la contrainte d'une division socialiste du travail. Plus d'une difficulté rencontrée par les membres du Comecon résultaient certes des flux d'échanges déséquilibrés qui s'expliquaient par le poids politique et économique de l'Union soviétique. Par comparaison, une répartition

plus équilibrée des pouvoirs et de la puissance économique entre pays membres de la Communauté européenne a favorisé un jeu coopératif où chaque pays a plus à gagner qu'à perdre.

Dès 1989 cette intégration conditionnée par le pouvoir politique socialiste a emprunté la voie de la désintégration du bloc communiste. Le COMECON disparaît à l'exemple du Pacte de Varsovie. Dès lors, les pays de l'Europe centrale et orientale se tournent vers la Communauté européenne en se fixant pour priorité l'adhésion à la Communauté et à l'Union européenne. Quant aux pays de l'ex-Union soviétique, ils cherchent à s'intégrer à l'économie mondiale et à établir, à l'exception des pays Baltes qui visent l'adhésion, des partenariats avec l'Union européenne. Dès la chute du mur de Berlin, la géopolitique et la géoéconomie européennes sont donc profondément bouleversées.

Tout au long de cette période avant 1989 de la confrontation, de la guerre froide comme de la détente, la CEE-ONU a contribué à éviter la rupture complète des relations économiques entre les deux Europes grâce à son activité d'études de la situation économique des deux camps, la promotion et la facilitation des échanges, l'élaboration des normes et des conventions communes ainsi que grâce à ses soutiens techniques et statistiques. Elle a poursuivi des études comparatives sur les progrès et les problèmes des économies de marché et des économies planifiées ainsi que sur les intégrations et des coopérations à l'Est comme à l'Ouest. Ces comparaisons montraient de manière discrète la performance réelle des deux systèmes. Il est probable que ses travaux ne sont pas étrangers à des tentatives de libéralisation entreprises dans certains pays de l'Europe de l'Est bien avant 1989.

c) Contribution de la CEE au dialogue entre les deux Europes

Dès lors, les deux parties de l'Europe ayant emprunté des voies de reconstruction puis de développement séparées, la CEE-ONU fut contrainte de se limiter aux questions qui demeuraient d'intérêt commun à l'Est et à l'Ouest. Bien que condamnée à exercer ses activités dans un environnement où s'affrontaient deux conceptions politiques et deux systèmes économiques opposés, elle réussit à promouvoir la coopération dans plusieurs

domaines économiques grâce à son approche technique. Certes la CEE s'est heurtée aux limites de cette coopération en raison de la méfiance mutuelle qui empêchait d'établir des liens de dépendance mutuelle et tendait à réduire la coopération au plus petit dénominateur commun. Afin de pouvoir aboutir ne fût-ce qu'à ces résultats minimaux et promouvoir une coopération lâche, la CEE a dû privilégier les compétences techniques et utiliser toutes les ressources de la "diplomatie technique".

Dans cette situation de tensions et de rivalités, la Commission économique pour l'Europe a su tirer tout le bénéfice de son appartenance à l'ONU pour mener à bien une série de tâches concrètes, utiles à l'ensemble de ses membres dans un esprit non pas de neutralité, mais de non engagement. Et cela grâce à l'orientation que Gunnar Myrdal, son Secrétaire exécutif, a su lui imprimer dès ses débuts. Son travail reposait en premier lieu sur un secrétariat doté d'un personnel hautement qualifié, animé d'un esprit de corps et d'indépendance à l'égard tant des gouvernements que des secteurs privés, et capable de prendre des initiatives. En deuxième lieu, l'essentiel du travail était réalisé au sein des organes subsidiaires, comités et groupes de travail qui constituaient déjà à l'époque les principaux piliers de la Commission économique pour l'Europe. Jouissant d'une large autonomie, ces organes devaient se charger de problèmes concrets exigeant une grande compétence technique dans des domaines spécialisés. Ces travaux d'experts s'effectuaient dès le début à l'abri des curiosités de la presse et selon une pratique qui garantissait les contributions des gouvernements à l'élaboration, en collaboration avec le secrétariat, des documents de base pour les réunions spécialisées. Cette participation en amont d'experts gouvernementaux aux travaux préparatoires, est vite devenue une tradition qui, tout en assurant la qualité des documents de base, avait l'avantage de faciliter le consensus lors de l'adoption de recommandations par les comités. Consensus d'autant plus nécessaire que l'on cherchait à éviter la confrontation à ce niveau technique et à adresser des recommandations directement aux gouvernements. Cette méthode, qui repose sur le langage commun des experts et des spécialistes, a été largement utilisée. De cette façon les activités se poursuivaient dans l'intervalle des séances annuelles au niveau des ambassadeurs qui, à l'époque, donnaient lieu traditionnellement à quelques échanges parfois virulents reflétant l'opposition de deux systèmes antagonistes.

L'avantage qu'offrait la méthode de travail dans les comités et les groupes de travail sous l'angle de l'efficacité, avait cependant l'inconvénient de priver de visibilité la Commission économique pour l'Europe. Le travail discret et les relations directes et privilégiées avec les ministères techniques qui ont permis de contourner des obstacles politiques et d'obtenir des résultats concrets dans ces circonstances difficiles ont laissé des séquelles. Aujourd'hui, bien que les principaux écueils politiques se soient effacés, la CEE-ONU souffre d'un manque d'intérêt et de visibilité politiques qui lui rend la tâche plus difficile. Cependant, la reconnaissance du travail accompli au cours des cinq décennies, sa vaste expérience des deux faces de l'Europe ainsi que son nouveau visage s'imposent progressivement à l'attention des ministères politiques. Car à présent, loin d'avoir perdu de son importance, son rôle stratégique dans le paysage post-1989, complémentaire de la responsabilité première qu'assume l'Union européenne, est en train d'acquiescer une dimension nouvelle de portée politique.

B. Le choc de la transition

1. Eclatement à l'Est

Fragmentation à l'heure de l'intégration européenne

Il est frappant de constater que ce processus de fragmentation ne se limite pas à l'éclatement du bloc formé autour de l'Union soviétique mais qu'il porte atteinte à l'intégrité même des Etats multinationaux dans l'Europe de l'Est, l'un de formation ancienne, la Russie et son successeur l'Etat soviétique, et deux autres, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, issus de la première guerre mondiale. Ce mouvement de désintégration contraste avec la tendance à la création des grands espaces économiques régionaux et, en particulier, avec l'intégration incarnée par l'Union européenne. Comment chercher à expliquer ces deux tendances qui apparaissent dès 1989 face à face en Europe. La simultanéité mais aussi la force de ces deux mouvements, l'approfondissement de l'intégration à l'Ouest et le morcellement à l'Est, constituent un nouveau défi pour la Commission économique pour l'Europe.

Ces deux tendances qui existent sous des formes et à des degrés divers dans les sociétés contemporaines s'apparentent aux deux concepts définis par Emile Durkheim: solidarité par interdépendance et solidarité par ressemblance. La solidarité par interdépendance est fondée sur les échanges entre producteurs de biens diversifiés. Dans les sociétés industrielles, la division du travail par spécialisation tisse un réseau dense d'interdépendance entre entreprises, grandes, petites et moyennes en particulier, dans les secteurs de transformation et des services. Sous l'influence de l'économie d'échelle et de la société de communication, l'image d'un monde interdépendant devient réalité et rejoint le concept de mondialisation et de globalisation. La conséquence en est, entre autres, une forte propension à instaurer des espaces économiques régionaux au-delà des frontières des Etats, à promouvoir des intégrations à l'exemple de la Communauté européenne, de l'Espace économique européen et de la coopération économique à l'échelle de la grande Europe.

La solidarité par ressemblance est à l'origine de la formation des nations. Elle repose sur le sentiment de l'appartenance à une communauté, à un groupe humain qui se caractérise par une série de traits communs tels qu'une histoire et un destin partagés, une culture et une langue communes. Ce mouvement qui rassemble les hommes dans des communautés nationales ou locales est mû par la volonté d'affirmer son identité, son originalité et sa différence à l'égard des autres nations ou communautés. Le sentiment national peut aussi revêtir la forme d'un nationalisme extrême tel qu'il se manifeste parfois à l'origine de la création d'une nation, de sa réémergence ou dans les mouvements indépendantistes au sein des Etats multinationaux. Souvent violents ces mouvements animent certaines communautés minoritaires qui lancent un défi à l'Etat-nation dont elles font parties. L'exemple du conflit yougoslave illustre de manière extrême les menaces que font surgir les nationalismes extrémistes. Ces menaces que l'on tendait à attribuer à une période passée de l'Europe se manifestent à nouveau avec une violence inattendue. Elles mettent en péril la solidarité par interdépendance et les efforts d'intégration régionale.

En même temps, le choc produit par la désintégration à l'Est est un avertissement quant à la puissance des solidarités par ressemblance dans les sociétés contemporaines. En conséquence, force est d'admettre que le monde, malgré l'emprise de la civilisation technologique, continue à subir cette double tension: la poussée vers la globalisation et

l'intégration régionale sous l'effet de la nouvelle révolution technologique et la fascination du singulier culturel, national voire local. Face à la tendance à l'uniformisation et à l'imitation d'un modèle commun se manifeste souvent avec une vigueur surprenante, la volonté de se distinguer par l'héritage historique et par l'identité nationale ou régionale. Cette réaction semble se traduire de manière d'autant plus puissante qu'elle est une réponse spontanée à une uniformisation imposée par la force.

Dès lors, l'effort essentiel est appelé à porter sur la recherche d'un équilibre dynamique entre les effets positifs de la mondialisation et de la régionalisation qui correspondent à la nécessité des normes et des instruments économiques et techniques, et les exigences de la différenciation en raison des problèmes spécifiques à des sous-ensembles de pays et de régions ou des diversités culturelles ou nationales. Il s'agit de bénéficier des opportunités qu'offrent la mondialisation et la régionalisation dans le respect des diversités culturelles et nationales. Il est de fait que les ruptures de cet équilibre peuvent donner naissance à des bouleversements qui, à l'exemple de ceux qui se sont produits en Europe de l'Est, menacent l'ordre international et imposent un choix inévitable: renforcer des unions d'Etats en formation et les institutions telles que la Commission économique pour l'Europe ou l'OSCE, susceptibles de servir de piliers à une ONU revigorée ou assister à la "balkanisation" et à la recrudescence des conflits internationaux ou inter-ethniques.

Contre ces menaces, l'antidote réside dans le développement de la solidarité par interdépendance dont s'inspirent à la fois l'Union européenne et, à une échelle paneuropéenne, la Commission économique pour l'Europe. Leurs finalités et leurs réalisations s'inscrivent dans la mouvance de la mondialisation et de la régionalisation que, selon W. W. Rostow, provoquent ou accélèrent quatre principaux facteurs: la nouvelle révolution technologique, la concurrence des pays nouvellement industrialisés, la menace sur l'environnement et la fin de la confrontation Est-Ouest⁵. Les développements que Rostow considère comme révolutionnaires concourent à accélérer les mouvements d'intégration régionale. D'autant plus que ceux-ci coïncident avec la nécessité d'organiser à l'échelon régional la riposte à la menace qui pèse sur l'environnement ainsi que de renforcer la capacité concurrentielle en mettant en commun

⁵ W. W. Rostow, "The Coming Age of Regionalism", Encounter, June 1990, p. 3-7.

les ressources d'une région; ou de coordonner les aides aux pays en développement et aux pays de l'Europe centrale et de l'Est. Ces facteurs contribuent, au-delà du niveau régional, à la globalisation dans des secteurs dynamiques de pointe: marchés financiers, réseaux d'entreprises multinationales, nouvelles technologies d'information et de communication, échanges de produits industriels, de matières premières et de services. L'intégration des marchés de l'électronique ainsi que d'autres secteurs de haut de gamme technologique, suscite des mouvements transnationaux qui, à plus d'un titre, tendent à éroder le pouvoir des Etats. A divers degrés, ces phénomènes globaux affaiblissent l'emprise des Etats sur le comportement d'autres grands acteurs qui relèvent théoriquement de leur contrôle. Ils repoussent les frontières des prises de décisions aux niveaux régional ou mondial.

Si l'action de ces quatre facteurs évoqués par Rostow renforce la théorie de l'intégration et l'effet "*spill over*", en revanche les changements radicaux intervenus ou en cours en Europe de l'Est apportent la preuve de la fragilité des intégrations multinationales, fussent-elles au sein des Etats, et de la possibilité d'un renversement du mouvement qui peut conduire jusqu'à la désintégration. Ce constat avait été fait dans les années 50 par une équipe de Princeton dirigée par Karl W. Deutsch. Se fondant sur l'analyse d'une trentaine de cas historiques, ils ont observé que le processus d'engrenage, d'escalade et de débordement se déroule aussi bien dans le sens de l'intégration que dans celui de désintégration. Le "*spill over*" ne fonctionne pas en sens unique mais présente également une face négative sous la forme de désintégration ou de "*spill over*". Les exemples de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie en fournissent une preuve actuelle.

Dans cette double perspective d'intégration et de désintégration, le monde et ses régions apparaissent comme écartelés entre la tendance à la régionalisation et la revendication des identités nationales et locales. Comment dès lors gérer ces mouvements contradictoires, assurer les avantages qu'offrent les avancées scientifiques et technologiques tout en garantissant le respect des diversités culturelles, nationales et locales? Tel est un des défis majeurs auquel sont confrontés le monde et l'Europe.

Les signes précurseurs d'un changement radical

Un changement aussi radical qu'inattendu en Europe de l'Est a surpris les analystes comme la classe politique. Certes de nombreux signes d'alarme précurseurs ne sont pas passés tout à fait inaperçus. Mais les observateurs qui s'aventuraient à prédire l'éclatement de l'Empire à l'instar d'Hélène Carrère d'Encausse étaient taxés d'irréalistes. Le même sort fut réservé aux analyses de Karl W. Deutsch qui mettaient en évidence la contradiction entre la rigidité du système soviétique et les exigences des économies avancées. Et pourtant dès 1986, Michael Gorbatchev insista dans son discours au Comité central sur la nécessité des réformes du système dont la rigidité faisait obstacle à la nouvelle révolution technologique. Par la même occasion, il a dressé le tableau des dysfonctionnements et des gaspillages du système résultant principalement de la sclérose du parti, véritable détenteur du pouvoir, de la lourdeur de la machine administrative qui, au moyen de la planification centralisée, avait la haute main sur l'appareil économique. La concentration du pouvoir politique et économique jointe à l'absence d'un instrument de contrôle efficace du fonctionnement de l'économie et des méthodes modernes de gestion ainsi qu'au rôle prépondérant de l'industrie lourde et du complexe militaro-industriel, étaient à l'origine de multiples défaillances de l'économie soviétique. Autant de facteurs qui transparaissent à travers les analyses pourtant discrètes que contenaient les études de la situation économique en Europe.

En prenant quelques libertés avec le modèle originel, certains pays de l'Europe de l'Est ont cherché à libéraliser, du moins partiellement, leurs économies à l'exemple de la Hongrie et de la Yougoslavie. Cette dernière s'est rapprochée graduellement d'une économie socialiste de marché en pratiquant la décentralisation et l'autogestion. Ce système hybride - parfois cité en exemple en Occident - s'est heurté à la difficulté de faire coexister le pluralisme économique avec le monopole du parti unique. D'où la question de savoir si une économie de marché est compatible avec un régime autoritaire et, à l'inverse, si la démocratie peut survivre dans une économie centralisée. Très vite Gorbatchev a dû se rendre à l'évidence d'une relation indissociable entre démocratie et économie de marché, deux systèmes complémentaires dont la concurrence est le fondement commun.

Les réformes entreprises dès 1986, sous le triple signe de la restructuration, de la démocratisation et de la transparence ont produit des effets inattendus. Amorcé dans l'intention de réformer le régime socialiste, ce processus a rapidement débordé les objectifs initiaux de ses promoteurs pour aboutir à la crise du régime et à l'éclatement de l'Union soviétique. En trois ans, la disparition de l'Union soviétique donna lieu à l'émergence de 15 Etats indépendants dont la Russie, l'Ukraine et la Biélorus, et à la dissolution du bloc de l'Europe de l'Est. La dimension de ce phénomène et la rapidité de la décomposition suggèrent le sentiment d'humiliation et d'impuissance que ressentent de nombreux dirigeants et citoyens de la Fédération de Russie. Ce choc psychologique et ce sentiment d'aliénation de larges couches populaires méritent d'être pris en considération lors de l'examen de la nouvelle configuration géopolitique en Europe et des risques inattendus qui en résultent.

Ce propos introductif met en évidence la profondeur et la portée insoupçonnées des transformations mais aussi des bouleversements en cours dans les pays de l'Est. Les mutations économique et politique étroitement corrélées suggèrent la dimension et la complexité des tâches à accomplir et des sacrifices à consentir. Dans la mesure où les organisations économiques internationales, et en particulier la CEE-ONU grâce à son expertise unique, apportent leur soutien et leur assistance technique à la mise en oeuvre des réformes et à la remise en marche des économies en transition, elles contribuent par là même à la consolidation de la démocratie dans les pays en transition.

En levant l'hypothèque de la menace soviétique dès 1989, la nouvelle donne géopolitique a facilité des progrès en matière de sécurité et de désarmement. Mais si la menace globale sur l'Europe a disparu, d'autres risques ont fait irruption qui pour la plupart demeuraient occultés par la crainte d'invasion et par l'opacité des régimes socialistes. Notamment des conflits entre nationalités et ethnies différentes qui cohabitent à l'intérieur des pays. Des conflits de nature semblables agitent aussi d'autres pays ou régions en Europe occidentale. Mais en Europe de l'Est ils ont provoqué l'éclatement violent de la Yougoslavie et des conflits périphériques dans la CEI aussi bien que le divorce à l'amiable entre Tchèques et Slovaques. En outre, ils sont latents même dans certaines régions de l'Europe centrale et notamment, malgré les progrès accomplis, dans les relations entre la Hongrie et ses voisins, la Roumanie et la Slovaquie, qui abritent

d'importantes communautés hongroises. Le malaise et les tensions persistent comme le révèle un sondage d'opinion selon lequel l'inquiétude est grande au sujet du respect des droits de l'homme en Roumanie, alors qu'en Slovaquie l'appréciation de l'état des droits de l'homme tout en ayant chuté dramatiquement, les jugements négatifs ne l'emportent que modérément sur les évolutions positives. Par contraste, bien que l'on constate une forte tendance à la baisse, en Hongrie l'appréciation du respect des droits de l'homme y demeure la plus positive parmi les pays de l'Europe centrale⁶.

Des risques existent dans la plupart des Etats de l'Europe centrale et de l'Est où, aux côtés de la population majoritaire, vivent des communautés appartenant à d'autres nations ou ethnies. En dépit de sa gravité la crise yougoslave n'est pas comparable aux dangers qui résultent de l'instabilité de la Russie, deuxième puissance militaire mondiale. Le risque ici est à la mesure de sa puissance fragilisée. Des incertitudes nombreuses s'accumulent à propos de la prolifération des armes de destruction massive, de la croissance de la criminalité organisée au niveau national et global. La préoccupation n'est pas moindre au sujet de la pollution de l'environnement par les technologies vétustes des industries et des centrales nucléaires. Or, tous ces risques ont en commun un trait: ils dépassent les frontières des Etats. La plupart de ces risques majeurs font partie, au même titre que les secteurs de haute technologie, du processus de globalisation, et représentent de nouvelles formes de l'insécurité globale. De surcroît, l'irruption des nationalismes sur la scène de l'Europe centrale, de l'Est et du Sud-Est fait peser des menaces multiples sur la paix intérieure et extérieure. L'histoire n'est pas finie et elle n'a pas cessé de surprendre. Aussi les nationalismes que l'on considérait dépassés grâce à l'intégration européenne à l'Ouest et à l'internationale prolétarienne à l'Est, se sont-ils manifestés avec une vigueur inattendue.

~~Le conflit yougoslave~~

Le conflit yougoslave illustre de manière violente à la fois l'éventail des menaces et des risques de la période postcommuniste et le processus de fragmentation qui en

⁶ Commission européenne, *Europe centrale et de l'Est*, Eurobaromètre no 6, mars 1996, pp. 13, 17 et 18. Réponses nettes (% des réponses positives moins % des réponses négatives): Hongrie + 18, Slovaquie -9, Roumanie -45% par comparaison avec +52, +30 et +21 respectivement en 1991.

résulte. La désintégration de l'Etat central et la transformation des Républiques de la Yougoslavie en Etats-nations indépendants s'explique par la convergence de plusieurs facteurs puissants: une grave crise économique qui s'est greffée sur les disparités croissantes entre les Républiques et les Provinces et qui a accentué les perceptions réciproques d'exploitation et de domination; la brusque explosion des passions nationalistes qui se sont engouffrées dans le vide idéologique en quête d'un sentiment communautaire, la coexistence inégalitaire des communautés minoritaires et des nationalités au sein des anciennes Républiques et Provinces; le tout sur un fond de crise du régime et de lutte pour le pouvoir. Avec en prime la guerre, la destruction des ressources humaines et matérielles et d'un espace d'interdépendance.

D'abord, c'est la volonté de constituer des *Etats-nations homogènes* dans le contexte d'un puzzle des populations, en rassemblant au sein d'un Etat le peuple entier appartenant à une nation, par la conquête ou la reconquête, au mépris des communautés minoritaires établies à l'intérieur des nouvelles frontières internationales. Cette politique est mise en oeuvre au moyen de l'assimilation ou de la discrimination, de l'expulsion ou, dans des cas extrêmes, de l'extermination. Il s'ensuit la difficulté de faire revivre ensemble les trois peuples qui composent la Bosnie-Herzégovine, mais aussi les tensions persistantes dans d'autres Républiques en raison de l'existence de communautés minoritaires telles que les communautés albanaises au Kosovo en Serbie ou dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.

De grandes vagues de *migrations* consécutives aux dangers dus à la guerre, à la persécution ou aux menaces ont bouleversé la structure démographique et créé des surcharges économiques et des tensions sociales dans les Etats d'accueil (Serbie et Croatie) ainsi que dans les pays voisins de l'Europe centrale et occidentale. Tant que ces migrants ne trouveront pas de solutions équitables (retour avec des garanties, compensations ou insertion dans la vie normale), ils formeront des éléments à risques susceptibles de rallumer les conflits et de déstabiliser la région. La question du retour des réfugiés sur leurs terres ou dans leurs villes en Bosnie-Herzégovine ou dans la Krajina est une épée de Damoclès.

Une autre conséquence est la *fragmentation de l'espace économique et social* yougoslave par la création des frontières et le recours à des politiques protectionnistes. La destruction simultanée des réseaux d'échanges et des liens de coopération qui existaient entre les Républiques de l'ancienne Yougoslavie ainsi que la rupture des moyens de communication et la destruction de l'infrastructure des routes, des ponts et des voies de chemin-de-fer sont autant de barrières dressées par la guerre. La remise en service des moyens de transport et de communications ainsi que leur intégration dans les réseaux européens sont des tâches de reconstruction qui conditionnent le fonctionnement de l'appareil de production et des services. Cette reconversion des stratégies et des économies de guerre ou de pénurie telles qu'elles dominent en Bosnie-Herzégovine mais aussi en Croatie ou en Serbie, dépend en grande partie des infrastructures de communication permettant de rétablir de la confiance et de la stabilité dans la région. Deux conditions qui à leur tour exigent un travail patient et continu visant à recréer des espaces d'interdépendance et, plus tard, de solidarité qu'exige la situation géopolitique de ces pays en Europe. Il s'agit aussi d'une oeuvre de santé économique dans une région où l'économie souterraine et les réseaux clandestins fleurissent en créant des "by pass" pour pallier les défaillances de l'économie ouverte.

Le conflit mais aussi la méfiance réciproque ont un double effet négatif en freinant la *transition* à la démocratie et à l'économie de marché. La mobilisation de la population en vue de la reconquête des territoires ou de la protection face à la menace des voisins, ainsi que la préparation militaire et psychologique à cette fin, entraînent une série de conséquences immédiates: des sacrifices sont imposés à la population au nom de la nécessité de s'armer ou de se réarmer, des mesures autoritaires sont justifiées par la menace extérieure ou intérieure qui limitent le processus de démocratisation, enfin il y a le recours à la propagande officielle et à la censure ainsi qu'à des répressions à l'encontre de l'opposition. Ces conditions mises en relief par le conflit sont peu propices à la restructuration et à la privatisation. De fait, comme dans d'autres pays en transition, plusieurs grandes entreprises, autrefois autogérées sous le régime socialiste, ont certes été mises en vente, mais faute d'acheteurs privés, elles ont été souvent reprises par des sociétés paraétatiques ou acquises à bas prix par des membres de l'ancienne ou de la nouvelle nomenklatura. En outre, sous prétexte de privatisation, de nombreuses entreprises ont fait l'objet d'une récupération directe ou indirecte par l'Etat.

En revanche, ce terrain de crises et de conflits a favorisé plus qu'ailleurs l'éclosion et à l'expansion des réseaux et des associations de malfaiteurs, de trafiquants du marché noir de la drogue et des armements et de la criminalité régionale ou internationale. Quels qu'en soient les motifs, ces marchands clandestins édifient des fortunes gigantesques avec une rapidité et une efficacité impressionnantes, creusant ainsi *l'écart entre les nouveaux riches et la masse des pauvres*. Ce clivage renforce l'instabilité générale de sociétés exposées déjà à de nombreuses tensions conflictuelles. De surcroît dans des économies en transition où les réformes des structures stagnent, mais où la libéralisation des prix sur le marché produit de fortes pressions inflationnistes, la présence ostentatoire de nouveaux riches suscite des réprobations populaires et sape le moral de la population. Cet ensemble de circonstances conjuguées avec des appareils de production désuets et du personnel sous-payé ou pas payé pendant des mois, accentuent la crise économique sur laquelle se greffe une crise de société plus profonde. De surcroît, le conflit et la crise, le chômage et la mobilisation ont à leur tour provoqué une forte hémorragie de jeunes universitaires, scientifiques, économistes qui ont cherché refuge en Europe occidentale et en Amérique. Cet appauvrissement en personnel qualifié risque d'hypothéquer lourdement à l'avenir le redémarrage et le développement des secteurs de l'industrie et des services et la reconstruction de ces sociétés fragmentées.

Dans la phase de reconstruction, l'Union européenne et ses Etats membres se profilent en contributeurs majeurs. Il n'en reste pas moins que la reconstitution des économies et des tissus sociaux dans l'espace de l'ancienne Yougoslavie exigera des apports multiples de l'Amérique, de la Russie et d'autres pays en vue de préparer l'intégration des nouveaux Etats dans un espace économique régional ainsi que dans l'économie européenne et mondiale. Dans cette perspective, les approches sectorielles et techniques qui ont fait le succès de la Communauté européenne comme de la Commission économique pour l'Europe, pourront contribuer efficacement au rapprochement des Républiques issues de l'ancienne Yougoslavie et à leur insertion future dans l'économie mondiale. C'est le prix à payer pour assurer la paix et la coopération dans le Sud-Est de l'Europe.

De l'Union soviétique à la Communauté des Etats Indépendants (CEI)

La dissolution de l'Union soviétique entraînant la disparition du Pacte de Varsovie et du Comecon a modifié radicalement la donne géopolitique. Elle a certes permis de substituer la coopération à la confrontation. L'Union soviétique puis la Russie se sont ouvertes et ont cherché à s'intégrer dans le réseau économique mondial et européen. Mais en même temps, en déséquilibrant le monde bipolaire, elle a introduit un élément d'incertitude et d'insécurité dans les relations internationales. Tant les effets positifs que les risques inhérents à cette révolution, nommée transition, ont un impact direct sur la stabilité du système international global et européen en particulier. Cette révolution au sein du bloc communiste a bouleversé les structures politiques et économiques édifiées et préservées par la contrainte et la répression au cours de plus de 70 ans en Union soviétique et pendant presque un demi-siècle en Europe de l'Est. En même temps qu'elle a libéré les multiples forces sociales autrefois étouffées, elle s'est heurtée aux structures mentales et aux habitudes de comportement dont dépend le fonctionnement des institutions.

Lors du démembrement de l'Union soviétique, le pire a été évité. Si les tensions persistent entre la Russie et l'Ukraine, la crainte d'un conflit est écartée. En revanche, plusieurs conflits périphériques ont fait irruption aux pourtours de la Russie quand ce n'est à l'intérieur de ses frontières. Le conflit du Haut-Karabakh en Azerbaïdjan, est à l'origine des tensions avec l'Arménie et du blocus énergétique. Bien que les négociations se déroulent sous l'égide de la Russie et de l'OSCE, elles n'ont pas encore abouti à une solution. En Géorgie, la question abkhaze qui a provoqué des troubles violents, connaît une accalmie relative sans avoir trouvé de solution durable. De même, l'Asie centrale est sujette à une instabilité chronique. Des tensions existent entre les Etats devenus indépendants, et notamment entre le Kazakhstan et l'Ouzbékistan. Ayant signé des accords de coopération militaire avec les Etats-Unis et tout en étant favorable à l'accord sur l'union douanière avec la Russie, il en a rejeté les clauses militaires. Ce ne sont que quelques exemples qui illustrent l'instabilité de cette région.

Bien qu'affaibli, le noyau central qu'est la Russie continue à jouer un rôle de premier plan dans cette région qui porte la marque des liens d'interdépendance structurels et économiques hérités de l'Union soviétique. Tout en cherchant à s'ouvrir des voies de coopération nouvelles à l'extérieur, les Etats de cette région ont en même temps renouvelé les liens avec la Russie. La nécessité oblige, car la plupart de ces Etats sont dépendants de la Russie pour leurs échanges et en matière d'acheminement du gaz et du pétrole. Le Kazakhstan et le Kirghizistan ont signé l'accord quadripartite avec la Russie et la Biélarus en 1996 qui complète l'union douanière existante par une coordination des politiques économiques et socio-culturelles. Simultanément, le Kazakhstan est devenu en 1995 membre de l'Organisation de la conférence islamique (OCI) ainsi que de la Banque islamique de développement. De leur côté, l'Ouzbékistan largement ouvert aux capitaux étrangers et le Turkménistan cherchent à acquérir plus d'indépendance énergétique. Le premier a développé des échanges avec les pays extérieurs à la CEI qui représentent environ 60% du total de son commerce, tandis que le deuxième cherche une sortie indépendante pour ses hydrocarbures. Situation complexe de réseaux d'interdépendance, de velléités d'indépendance et de diversification de partenaires économiques, de tensions et crises stimulées par des rivalités extérieures. Mais situation aggravée aussi par les problèmes structurels et les maux dont souffrent les pays de la région et qui, à des degrés divers, semblent être le lot commun à la plupart des pays en transition, à savoir l'insécurité intérieure due à l'accroissement du chômage et de la criminalité, de la corruption et du trafic de drogue. On constate que la mise en oeuvre des réformes économiques et politiques sous la forme de thérapie de choc, a eu souvent un effet perturbateur et déstabilisateur qui, dans certains cas, a conduit au rétablissement de régimes autoritaires et à la confirmation ou au retour au pouvoir de dirigeants de l'ancien régime.

A la différence des autres pays et en raison de son rôle de puissance autrefois dominante dans la région de l'Europe de l'Est et de son statut d'ancienne superpuissance, la transition en Russie affecte à la fois la sécurité et la coopération économique au plan mondial et européen. La transition en cours a donné lieu à des évolutions positives en sonnant le réveil de la société et suscitant des essors dans les domaines de la culture, de l'éducation et des arts. Elle a libéré la créativité et la dynamique sociale et a permis l'éclosion du pluralisme d'expression et d'association. Ce pluralisme d'idées et d'opinions a pour pendant le pluripartisme, la compétition politique qui par la voie d'élections libres

ouvre la possibilité d'alternance démocratique. D'autres acquis positifs sont à inscrire au bilan de la transition, dont la liberté de circulation à l'intérieur et à l'extérieur de la Russie.

La transparence a mis en évidence à la fois le rôle des gouvernements et des structures institutionnelles et légales dans l'orientation, l'encadrement et la sécurité juridiques des économies en transition. Mais elle a aussi révélé la complexité et les faiblesses du système politique de la Fédération de Russie. Si les avancées sont enregistrées, telles que la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire, les principes démocratiques et les droits de l'homme, la relation entre la Douma et la Présidence penche nettement en faveur de celle-ci, laquelle éprouve cependant des difficultés à imposer son autorité aux Républiques, Provinces et autres subdivisions de la Fédération. Ainsi, cette concentration des pouvoirs dans la Présidence ne permet pas de compenser les forces centrifuges et la diversité des relations entre le centre et les unités membres.

La problématique centre-périphéries, les tensions qui en résultent sont accentuées par la disparité entre régions riches et pauvres. Cette disparité risque de s'accroître du fait des différences entre structures industrielles, produits de base et matières premières ou économies agraires. Ces clivages économiques sont traversés, à leur tour, par des clivages ethniques, culturels et religieux créant des problèmes de communautés minoritaires qui renforcent les tensions entre le centre et les périphéries, mais aussi à l'intérieur des Républiques et Régions de la Fédération. Les conflits latents ou ouverts, les guerres à la périphéries de l'ancienne Union soviétique n'épargnent pas la Fédération de Russie. Ils sont souvent l'expression de la superposition explosive des problèmes politico-stratégiques et énergétiques avec ceux des communautés russes qui cohabitent dans certaines Républiques et Régions avec des nationalités et ethnies différentes.

Des problèmes de mélange et de coexistence de populations diverses existent aussi dans le voisinage proche de la Russie. En effet, la présence des Russes à l'extérieur de la Russie soulève la question de leur relation avec la patrie d'origine. Si la discrimination, à l'envers cette fois-ci, les frappe dans certains des Etats tels que les Etats baltes, même là où elle n'existe pas comme en Ukraine, elle ne laisse pas de créer des

clivages politico-économiques et de langues rendant les rapports avec la Russie plus ambigus. La combinaison de ces divers facteurs contribue à maintenir l'état d'instabilité. La polarisation à la fois politique et économique de la société en est un facteur supplémentaire. La mutation sociale en Russie, ne s'appuyant pas sur une classe moyenne qui est pratiquement inexistante, provoque une déchirure entre la nouvelle classe de riches représentant environ 10%, et les autres dont une forte proportion de laissés pour compte. De société égalitaire qu'elle se proposait d'être, la Russie devient une société fortement inégalitaire. L'écart entre les 10% de revenus les plus élevés et les 10% les plus bas est passé de 4,5 en 1991 à 13,5 en 1995 après une pointe de 15 en 1994⁷.

Dans ces conditions, les réformes entreprises constituent un véritable pari. La privatisation a été largement réalisée dans le domaine des petits commerce et services mais elle ne progresse qu'au ralenti dans le secteur des entreprise grandes et moyennes. Certes, la libéralisation des prix, du commerce et du change (à l'exception des prix des hydrocarbures) a été menée à bien et l'inflation a été jugulée en 1996. Ces acquis ont valu à la Russie la reconnaissance du FMI dont elle est membre depuis 1992, et l'octroi d'un crédit de 10 milliards de dollars. Mais les réformes et la relance de la production sont freinées à la fois par la structure de l'appareil productif handicapé par l'hypertrophie du complexe militaire⁸, par l'incapacité de l'Etat central à obtenir le paiement des impôts des Républiques et Régions, et par la cessation de paiements généralisée qui menace de paralyser l'économie. A ces difficultés s'ajoute le poids des mentalités héritées des régimes antérieurs qui n'invitent nullement à assumer les responsabilités et les risques qu'implique une économie de marché. Rien d'étonnant que la croissance ne soit pas encore au rendez-vous et que, selon les estimations, le PIB ait chuté entre 1989 et 1995 de 40%⁹. En 1996 le PIB a reculé encore plus fortement qu'en 1995 enregistrant une baisse de 6% sur les neuf premiers mois de l'année¹⁰.

⁷ Thierry de Montbrial et Pierre Jacquet (dir.), *Synthèse annuelle de l'évolution du monde*, Ramses 97, Paris, Dunod, coll. IFRI, 1996, p. 100.

⁸ En raison de la place qu'elles occupent dans l'économie russe, l'industrie d'armements et l'industrie nucléaire cherchent à placer leurs produits et leur technologie sur le marché mondial.

⁹ *Economic Survey of Europe in 1995-1996*, Commission économique pour l'Europe, Nations Unies, New-York et Genève, 1996.

¹⁰ *Performances et perspectives économique inégales....*, Commission économique pour l'Europe, Bulletin, vol. 48, décembre 1996.

La transition en Russie et ses séquelles ont des effets sur la Communauté des Etats Indépendants (CEI) et affectent les relations de la Russie avec les Etats de l'Europe centrale et orientale ainsi que ses rapports avec l'Occident et le monde. Bref, elles bouleversent les données géopolitiques. Pour arrêter le processus d'éclatement et atténuer les dégâts de la fragmentation, les dirigeants politiques ont cherché à contenir ces mouvements dans un système de coopération souple, fondé sur le besoin commun de sécurité et sur l'interdépendance économique.

Fondée en 1991, la CEI a pour but d'offrir un cadre souple de coopération et de coordination entre 12 Etats indépendants et de préserver, selon des modalités diversifiées, l'espace de l'ancienne Union soviétique. Autour de la Russie, la Biélarus, le Kazakhstan et le Kirghizistan en forment le noyau dur auquel sont associés, à des titres divers, l'Arménie, la Géorgie et le Tadjikistan ainsi que l'Azerbaïdjan, la Moldavie, le Turkménistan et l'Ukraine. A leur tour, la Russie et la Biélarus se sont engagées sur la voie d'une union plus étroite. Ainsi la CEI apparaît comme un processus d'intégration à plusieurs vitesses. Tous les Etats membres sont confrontés à des problèmes de transition et d'insertion dans l'économie mondiale. Ils cherchent par ailleurs à concilier l'interdépendance économique et parfois sécuritaire, la dépendance énergétique et l'indépendance récemment acquise. Il s'ensuit une variété de solutions et de liens de coopération. Cette fluidité de la situation dans la CEI se répercute au plan des relations extérieures, l'évolution des rapports pacifiques à l'intérieur de la CEI constituant un élément important de la sécurité en Europe et dans le monde.

Au delà des conséquences qu'elle entraîne au sein de la CEI, la dissolution de l'Union soviétique et la disparition de sa menace militaire ont suscité l'émergence de nouveaux liens transfrontaliers. Ainsi par exemple la Turquie s'est ouverte vers les Républiques turcophones de l'Asie centrale en tissant de nouveaux liens de coopération entre pays longtemps séparés qui cherchent à rétablir des attaches historiques: l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et Turkménistan. Dans ce contexte, la présence de la Turquie se concrétise par l'augmentation des échanges, de ses investissements dans l'industrie et la construction ainsi que par sa participation dans l'exploitation et la commercialisation des hydrocarbures. Parallèlement, elle développe la collaboration en matière culturelle et d'éducation.

En prolongement de l'ouverture de l'ancien espace soviétique, diverses tentatives de recomposition des zones économiques apparaissent telle l'initiative de créer une organisation de Coopération de la Mer Noire dont font partie aux côtés de la Turquie aussi bien la Géorgie, l'Arménie, la Moldavie, l'Azerbaïdjan, la Russie et l'Ukraine que l'Albanie, la Bulgarie, la Grèce et la Roumanie. Dans la Déclaration du Bosphore de juin 1995, les chefs d'Etat et de gouvernement de ces pays envisagent l'établissement d'une zone de libre-échange afin de stimuler les échanges et les activités économiques et de faciliter l'intégration de cette région dans l'économie européenne et mondiale. Des projets transnationaux, dont la réalisation est destinée à doter d'une infrastructure la zone de libre-échange, ont été prévus dans les secteurs des transports, de l'énergie, des télécommunications et de l'environnement. Autant d'objectifs et de projets ambitieux qui appellent des assistances techniques et financières du monde occidental. Dans cette restructuration régionale, la coopération économique de la Mer Noire à laquelle la CEE-ONU fournit de l'assistance technique est un élément nouveau susceptible de contribuer à la sécurité, au développement et à la reconstitution d'un espace de coopération.

La lente transition des pays de l'Europe centrale et orientale

A la suite de l'éclatement du noyau central, le bloc constitué par les pays de l'Europe centrale et orientale s'est décomposé et les liens qui les amarraient à l'Union soviétique ont été distendus sinon rompus. Dès lors, leurs stratégies politiques et économiques accusent un revirement complet. La CEI qui était leur marché principal n'offrant plus que de maigres possibilités d'écouler leurs produits, ils se sont réorientés vers le marché mondial et en premier lieu vers le marché européen lequel absorbe désormais 50 à 70% environ de leurs exportations¹¹. Le rapprochement avec l'Union européenne, qui est de surcroît leur principal partenaire commercial et principal fournisseur d'aides et de capitaux, devient leur priorité. A des rythmes différents, les uns comme les autres s'engagent sur la voie de la double transition tout en s'efforçant de s'adapter aux conditions qu'exige l'adhésion à l'Union européenne. Sur la voie de la transition économique, ce parcours engagé en sens inverse de l'économie étatique et dirigiste

¹¹ *Bulletin économique pour l'Europe, op. cit.*

pratiquée pendant un demi-siècle, est semé d'obstacles qui, sous plus d'un aspect, sont proches de ceux évoqués à propos des pays de la CEI. A cette différence près que, soustraits à l'influence de la Russie, ces pays se sont imposés des échéances strictes dans la perspective de leur adhésion à l'Union européenne. Ce sont en effet les pays de Visegrad (la République tchèque en Slovaquie, la Hongrie et la Pologne) figurant en tête de liste d'après les progrès des réformes, qui font partie de la première vague d'admissibles.

Tableau 2
Les "progrès" des réformes en Europe centrale et orientale en 1995

Pays	Secteur privé (en % du PIB mi-1995)	Grande privatisation des entreprises	Petite privatisation	Restructuration des entreprises	Libéralisation des prix	Libéralisation du commerce et des échanges extérieurs	Politique de concurrence	Réforme bancaire et libéralisation des taux d'intérêt	Sécurité des marchés et des institutions financières non bancaires	Eten-due et efficacité des règles juridiques sur l'investissement	Total des points	Rang
Albanie	4 (60)	2	4	2	3	4	1	2	1	2	25	7
Bulgarie	3 (45)	2	3	2	3	4	2	2	2	3	26	6
Hongrie	4 (60)	4	5	3	3	5	3	3	3	4	37	2
Pologne	4 (60)	3	5	3	3	5	3	3	3	4	36	3
Roumanie	2 (40)	2	3	2	3	5	1	3	2	2	25	7
Slovaquie	4 (60)	3	5	3	3	5	3	3	3	3	35	4
Slovénie	3 (45)	3	5	3	3	5	2	3	3	3	33	5
Rep. tchèque	5 (70)	4	5	3	3	5	3	3	3	4	38	1

1 = peu réformé; 5 = niveau occidental.
BERD (1995) et CEE-ONU (1995)

Malgré l'importance croissante de la propriété privée, l'Etat demeure, dans la plupart de ces pays, le principal propriétaire au côté des collectifs ouvriers et des investisseurs extérieurs. Selon les statistiques officielles, la part du secteur privatisé dans le PIB dépassant 50% dans la plupart des pays confirme la distance parcourue depuis 1989. A cette époque, cette part était dans l'ensemble inférieure à 5% à l'exception de 30% en Pologne¹². Les investissements étrangers directs se dirigent principalement vers trois pays de Visegrad au premier rang desquels se trouve la Hongrie avec 11'394 millions de dollars en 1995 suivie de la République tchèque (5'881) et de la Pologne

¹² Yves Berthelot, *Lessons from Countries in Transition*, Washington, 1997. Cette étude se fonde largement sur les travaux du secrétariat de la CEE-ONU.

(2'751)¹³. La diminution du PIB a été la plus faible en Pologne (98,5% de l'indice 100 pour 1989) et autour de 15% pour la Hongrie et la République tchèque. La croissance devrait augmentée en 1996 pour atteindre selon les projections 103,9, 87,5 et 88,9 respectivement. L'inflation qui semble maîtrisée en République tchèque et en Slovaquie (9,1% et 9,9% en 1995 et 7% prévus pour 1996) plafonne à un niveau relativement élevé en Hongrie (28,2% en 1995 qui devrait baisser à 22% en 1996) et accuse un taux comparable de 27,8 en Pologne. Dans ce domaine, la Pologne a obtenu des résultats impressionnants dans la lutte contre l'inflation qui avait atteint son record avec 585,8% en 1990 puis a amorcé une chute dès 1991 avec 70,3%, avant de passer sous la barre de 30% en 1995 et sous celle de 20% selon les estimations pour 1996. En dépit des progrès enregistrés, les effets du choc produit par la transition à l'économie de marché n'ont pas été compensés par la légère relance économique. En revanche, les disparités économiques et sociales se sont accrues suscitant une plus grande inégalité et un sentiment d'insécurité. Cette situation générale explique en bonne partie le retour au pouvoir des formations socialistes ex-communistes en Hongrie et en Pologne ainsi que leur progression en République tchèque. En sens inverse, les crises économiques graves sous les gouvernements socialistes en Roumanie et en Bulgarie ont provoqué l'accession au pouvoir de l'opposition¹⁴.

La transition vers la démocratie est dans l'ensemble sur la bonne voie. Le multipartisme et l'alternance au pouvoir semblent prendre racine tandis que les principales libertés entrent progressivement en application. La liberté d'association a permis la formation de vastes réseaux d'organisations professionnelles, groupes socio-économiques et associations civiques. Preuve de la vitalité de ces sociétés, ces associations constituent le fondement du système démocratique comme l'avait observé Alexis de Tocqueville dans son étude sur la démocratie en Amérique. Les libertés d'enseignement et de culte sont généralement respectées, de même que la liberté d'expression. Si la censure a été abolie, l'accès aux médias et leur utilisation demeurent souvent sous contrôle du pouvoir. La télévision reste un monopole d'Etat qui lui assure une emprise sur l'opinion publique. Quant aux autres médias, leur indépendance est

¹³ Source: CEE-ONU, 1996.

¹⁴ En Serbie, les étudiants et l'opposition organisent des manifestations contre le gouvernement de Milosevic à propos des irrégularités électorales et réclament le respect effectif des règles démocratiques.

fonction de leur autonomie financière qui les protège contre la récupération éventuelle par les pouvoirs publics.

La transition démocratique n'est pas conditionnée uniquement par des mesures légales qui, sauf exception, sont en conformité avec les prescriptions démocratiques, mais bien davantage par les habitudes de comportement héritées de l'ancien régime. Cette remarque s'applique tant à la politique qu'à l'économie voire à la société dans son ensemble. Il est en général reconnu que le principal obstacle à la transition réside dans la pesanteur des structures et en particulier des structures mentales. Dans cette dimension s'inscrit l'histoire et la mémoire collective qui, s'appuyant sur le renouveau religieux, est souvent l'objet de manipulations de la part des dirigeants. Dans plusieurs cas ceux-ci n'ont pas hésité à réveiller et à encourager les sentiments nationalistes et à pratiquer diverses formes de discrimination et d'exclusion.

La question des communautés nationales ou ethniques minoritaires vivant à l'intérieur d'une nation majoritaire n'a pas trouvé pour l'heure une solution satisfaisante dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Elle demeure un grand défi pour la démocratie dans cette région. En effet, la démocratie telle qu'elle est mise en oeuvre n'a pas toujours facilité la solution des problèmes que soulève l'existence de nombreuses *communautés nationales ou ethniques minoritaires* incrustées dans des Etats-nations anciens ou nouvellement établis qui cherchent à affirmer leur identité et leur souveraineté territoriale à l'abri des frontières politiques et économiques. Sans prétendre instaurer des Etats-nations homogènes, leur conception de l'Etat-nation fondée sur une majorité nationale rend plus difficile une cohabitation sans discrimination des populations qui s'interpénètrent et une relation égalitaire avec la nation majoritaire qui peut imposer sa volonté. Cette conception extrême de la démocratie majoritaire est en contradiction avec les garanties et l'application des droits de l'homme et des droits des communautés nationales minoritaires. Cette contradiction est accentuée du fait que la transition à la démocratie se déroule dans des sociétés marquées par une longue pratique des méthodes autoritaires et discriminatoires. L'ancien régime faisait prévaloir en effet le pouvoir du parti et de la collectivité sur les droits des personnes.

Des situations conflictuelles ne sont pas absentes des pays qui ont échappé à des heurts violents tels que la Slovaquie et la Roumanie qui abritent d'importantes communautés hongroises, ou comme la Bulgarie où vit une nombreuse communauté turque, de même que l'Albanie qui comprend une communauté grecque. Dans la plupart de ces exemples, la différence de nationalités ou d'ethnies coïncide avec la différence de religion. Ces communautés minoritaires revendiquent l'égalité de traitement ainsi qu'une autonomie culturelle et linguistique quand ce n'est l'autonomie politique, voire l'indépendance ou le rattachement à la nation-mère, en opposition avec l'Etat-nation dont elles font partie. Les nationalismes des uns et des autres apparaissent souvent comme des substituts à l'idéologie communiste. En réalité, le vide laissé par celle-ci a été comblé principalement par l'idéologie nationaliste, par la renaissance des religions, quand ce n'est par des mouvements fondamentalistes.

Ces clivages et ces tensions sont intensifiés par les disparités économiques qui les sous-tendent et qui servent de justification rationnelle à leurs revendications. Disparités que la transparence a mis en évidence et qui tendent à s'accroître à la faveur des politiques parfois ultra-libérales, des conditions parfois chaotiques proches d'un capitalisme sauvage et des formes de clientélisme s'appuyant sur des reliquats du dirigisme.

La fragmentation politique des espaces régionaux et nationaux entraîne au mépris des intérêts économiques la fragmentation des espaces de coopération. Cette observation est confirmée par les effets de la séparation pacifique de la Tchécoslovaquie, mais aussi par les difficultés à renouer les échanges et la coopération parmi les pays de l'Europe centrale et orientale et même parmi les pays de Visegrad. Paradoxalement ce sont les pays ex-communistes de l'Europe centrale et orientale, petits et moyens, qui se sont fermés les uns vis-à-vis des autres. Ayant tourné le dos à la CEI, ils cherchent à s'intégrer, chacun pour son compte, dans l'Union européenne et dans l'économie mondiale. Cependant les difficultés qu'ils rencontrent sur leur marche vers la démocratie et l'économie de marché sont autant de freins à leur intégration dans l'Union européenne.

2. Approfondissement de l'intégration à l'Ouest

A l'éclatement à l'Est a fait face un renforcement de l'intégration à l'Ouest. Ces deux mouvements à la fois opposés et complémentaires s'inscrivent dans un nouveau paysage géopolitique. Dans cette grande mutation, la relation rivale mais symétrique entre les Etats-Unis et l'Union soviétique, la communauté occidentale et le bloc oriental, qui garantissait la stabilité au cours de la guerre froide entérinée par le traité de Helsinki en 1975, a été remplacée par une situation fluide et par une nouvelle redistribution des rôles sur la scène mondiale. A des structures de pouvoir rigides se sont substitués une situation mouvante et un rapport asymétrique entre les Etats-Unis et la Russie. Dans cette période de mutation, ont émergé une superpuissance militaire mais aussi plusieurs pôles économiques régionaux. Paradoxalement, il s'est produit à la fois une division de pouvoirs entre d'une part la puissance politico-militaire et la puissance économique-politique, et d'autre part une interaction renforcée entre les éléments militaires, politiques et économiques de la sécurité européenne et mondiale.

Certes les Etats-Unis ne font que confirmer leur position de superpuissance militaire et de grande puissance économique. Mais alors qu'ils acquièrent la prédominance incontestable en matière de défense et qu'ils renforcent leur influence politique au plan mondial, ils assistent à l'éclosion et à l'affirmation de la puissance de nouveaux grands pôles économiques au nombre desquels l'Union européenne autour de l'Allemagne réunifiée, de la France et du Royaume-Uni, le Japon et les dragons économiques dans le Pacifique et la puissance montante la Chine ainsi que la Russie entourée des pays de la CEI en quête d'un nouveau statut et d'une économie susceptible de redynamiser son potentiel de grande puissance. Cette situation en pleine mutation est appelée à se rééquilibrer à plus ou moins long terme à la faveur de la mise en oeuvre effective d'un partenariat symétrique dans les organisations internationales et régionales. Dans cette perspective, les moyens susceptibles d'assurer une participation plus équilibrée des Etats-Unis et de leurs partenaires européens apporteront leur contribution à une paix durable fondée sur une coopération efficace.

Il n'en reste pas moins que dès à présent au plan de la grande Europe le rôle économique principal revient à l'Union européenne. Malgré sa construction inachevée en

matière politique et ses difficultés économiques, l'Union européenne s'affirme comme le seul pôle d'attraction, à la fois dynamique et relativement stable en Europe. Néanmoins, cette communauté de pays démocratiques et industrialisés demeure, en dépit de son poids économique, tributaire pour sa sécurité des Etats-Unis et de l'OTAN. La plus grande puissance commerciale du monde, principal fournisseur d'aides et d'assistance aux pays de l'Europe centrale et orientale comme aux pays de la CEI, est écartelée entre ses rapports équilibrés en matière économique et ses relations inégalitaires dans le domaine de la politique mondiale et de sécurité avec les Etats-Unis. Cette situation de dédoublement explique la stratégie adoptée par la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale qui consiste à demander leur admission simultanée à l'Union européenne et à l'OTAN.

En réponse au processus de désintégration à l'Est, la Communauté européenne a cherché à intensifier son intégration. A la période de stagnation succède la relance de l'intégration qui aboutit à l'Acte unique européen en 1986-87, époque qui coïncide avec le début des réformes de Gorbatchev. L'Acte unique vise en premier lieu à parachever le marché commun prévu par le traité de Rome, en levant les derniers obstacles à la libre circulation grâce à l'application des quatre libertés sur lesquelles repose le marché unique: la liberté de mouvement des marchandises et des personnes, des capitaux et des services. La création d'un espace sans frontières régi par la concurrence implique, dans la logique communautaire, une série de politiques d'accompagnement dont la politique régionale destinée à réduire les disparités des régions et à contribuer à la cohésion économique et sociale. En réalité, une des préoccupations des responsables nationaux et communautaires a été de créer des conditions pour une allocation optimale des ressources afin de bénéficier de l'effet de dimension et stimuler l'innovation et la compétitivité tout en contribuant au développement des régions périphériques aux structures inadaptées ou en voie de conversion. Divers instruments communautaires en tête desquels figurent les fonds structurels (FEDER, FEOGA, Fonds social européen) sont appelés à jouer, en compléments des politiques nationales et régionales, un rôle important dans la convergence des économies des pays membres et dans la cohésion économique et sociale. La politique régionale désormais institutionnalisée par l'Acte unique procède par décentralisation des actions communautaires afin de réserver le maximum d'espace aux initiatives locales ou régionales les plus efficaces pour

l'investissement et l'emploi. D'autres politiques communes de développement et de soutien relèvent de la même logique telles que la politique des transports réactivée grâce à des programmes communautaires et la politique de recherche et de développement scientifique et technologique. En outre, l'Acte unique réaffirme l'importance de la dimension sociale qui n'a été abordée que marginalement dans le traité de la Communauté économique européenne. Quant à l'environnement, il fait son apparition sous la forme d'une nouvelle stratégie qui consiste à intégrer cette dimension dans les politiques, actions structurelles et instruments économiques et fiscaux. Enfin, dans le prolongement logique du marché intérieur, et des politiques communes l'Union économique et monétaire (UEM), qui devient l'objectif majeur de l'Union européenne.

La stratégie générale qui anime l'Acte unique remet en mouvement le processus d'engrenage au niveau des normes, des pouvoirs et des institutions. Le fonctionnement du marché intérieur qui s'appuie sur une panoplie de principes, de politiques et d'instruments communs requiert une capacité institutionnelle correspondante. En conséquence, le consensus formé autour de la dynamique du marché intérieur a conduit à la réadaptation des institutions dans le souci d'en assurer le bon fonctionnement. C'est ainsi que le Conseil européen assume son rôle majeur d'impulsion, d'orientation et de définition d'objectifs prioritaires, tandis que, dans le cadre du marché intérieur notamment, le Conseil est habilité à prendre désormais des décisions à la majorité qualifiée en coopération avec le Parlement européen, et la Commission ~~exerce~~ voit ses pouvoirs d'exécution renforcés. En prévision d'un accroissement de cas litigieux, l'Acte unique a institué un Tribunal de première instance chargé d'assister la Cour de Justice. Ces réformes des institutions et de leur processus de décision illustrent la logique de l'engrenage et la relation entre les objectifs fixés par l'Acte unique et les ressources institutionnelles capables d'en assurer la réalisation. En outre, elles confirment l'évolution de l'approche communautaire qui intègre une dimension plus différenciée et plus souple: pour preuve, l'adoption du concept de différenciation qui, prenant en compte la diversité des réalités nationales et régionales, fait appel à des instruments plus souples tels que la coordination des politiques économiques, la reconnaissance mutuelle et l'utilisation des directives mieux adaptés à la dynamique du marché intérieur.

Le volet coopération politique de l'Acte unique est une innovation. Pratiquée depuis 1969 en marge des institutions de la Communauté européenne, la coopération politique fait son entrée dans le traité de l'Acte unique dont l'appellation même traduit le souci de rassembler sous un toit unique le volet économique et le volet politique, tout en maintenant la distinction entre structures et procédures communautaires et celles intergouvernementales. C'est la reconnaissance de la dimension politique de l'intégration économique et de son rôle en matière de sécurité et de politique extérieure. En effet, la mise en commun des ressources, l'achèvement du marché unique, la portée politique des décisions économiques et le rôle des institutions ainsi que le poids du commerce et de la politique économique extérieure, sont autant de facteurs qui impriment une dimension politique à la Communauté européenne. Sans déboucher automatiquement sur une Communauté politique, ces facteurs ont contribué à bâtir progressivement les structures et les habitudes de travail en commun, à tisser des liens de solidarité qui, de proche en proche, constituent des fondements de la construction européenne.

Le bouleversement à l'Est a fait apparaître la responsabilité première qui incombe à la Communauté européenne dans la nouvelle configuration de l'Europe. Devant cette situation pleine d'incertitudes et de menaces, la Communauté, point de référence et pôle fédérateur, a entrepris dès 1990 une révision profonde qui a abouti au traité sur l'Union européenne de 1992, nouvelle étape de l'intégration qui s'inscrit dans le prolongement de l'Acte unique. De fait, le traité de Maastricht accomplit un progrès qualitatif en développant la dynamique communautaire, en consolidant le volet de politique étrangère et de sécurité commune et en incorporant une nouvelle dimension des affaires intérieures. Cependant, il maintient le clivage entre la dimension économique à dominante communautaire et les dimensions de la politique extérieure et des affaires intérieures à prédominance intergouvernementale.

Le pilier communautaire se développe dans deux directions principales: l'établissement de l'Union économique et monétaire et le renforcement de la cohésion sociale. Alors que l'Acte unique visait principalement à compenser les effets négatifs, le traité de Maastricht se donne pour objectif de promouvoir le rapprochement entre les niveaux de développement des régions, d'assurer la cohésion et de soutenir les efforts de convergence des politiques économiques. De toute évidence, la persistance voire

l'accroissement des disparités entre pays et régions pourraient être la source de graves difficultés ainsi qu'un facteur d'instabilité économique et politique. Or, dans la mesure où l'avancement vers une monnaie unique se poursuivrait à deux ou plusieurs vitesses, les disparités risqueraient de s'accroître. D'où l'action préventive qui, en s'appuyant sur des Fonds structurels disposant de ressources augmentées, se déroule au bénéfice des régions et des pays les moins favorisés. Aux Fonds structurels existants, le traité sur l'Union européenne a adjoint un Fonds de cohésion en faveur de l'Espagne, de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal dont l'objectif est de soutenir les programmes de convergence économique inscrits dans les grandes orientations définies par le Conseil européen. Par ces diverses mesures, l'Union européenne cherche à promouvoir l'équilibre politico-économique entre ses membres, à stimuler le développement des pays et des régions moins avancés et leur permettre de cette façon de rattraper le groupe de tête formé des pays qui prendront part les premiers à l'Union économique et monétaire.

L'engagement à créer l'Union économique et monétaire (UEM) équivaut à un saut qualitatif de l'intégration européenne. Ce cheminement programmé par étapes illustre, une fois de plus, le mécanisme d'engrenage qui de marché unique conduit à la nécessité des parités fixes d'une monnaie unique. C'est un test éminemment politique aussi car la monnaie fait partie des attributs de la souveraineté nationale. Une nouvelle étape qui fait suite au serpent monétaire et au Système monétaire européen, mais qui, à la différence de ces deux expériences, implique le respect des critères de convergence, la création d'une Banque centrale européenne, l'adoption d'une monnaie unique, l'Euro. Il s'agit, par conséquent, d'exercer progressivement en commun une parcelle de la souveraineté. C'est dire que la réalisation de cet objectif devra surmonter les difficultés économiques, les écueils politiques et tout autant psychologiques. La préparation de l'UEM se situe dans une conjoncture économique caractérisée par un taux de croissance faible qui, malgré des signes encourageants, s'accompagne d'un taux de chômage élevé. Or les critères fixés pour l'examen de passage à la monnaie unique imposent une discipline stricte. A titre d'exemple, le déficit public ne doit pas dépasser 3% du PIB. Cet objectif est loin d'être atteint dans l'Union européenne. Cependant, il est significatif de constater que, en dépit de la situation économique peu favorable et le chômage, les prédictions des Cassandres, la plupart des gouvernements affirment leur volonté d'atteindre cet objectif avant 1999 et prévoient des réductions des déficits équivalant à

environ 1,5% du PIB. Ces efforts convergents représentent un ajustement budgétaire des plus important jamais entrepris en Europe¹⁵. Néanmoins, malgré la rigueur des politiques budgétaires et économiques, la reprise devrait se poursuivre avec une croissance du PIB en moyenne aux environs de 2 1/4% en 1997. Bien que l'inflation soit faible et se rapproche du critère de Maastricht, les marges de manoeuvre paraissent étroites en raison de la pression sociale. En dépit de ces difficultés, la plupart des gouvernements s'attachent à réduire la dette publique au-dessous du seuil de 60% du PIB. De son côté, le Conseil européen réuni à Dublin en décembre 1996 a approuvé les principaux éléments du Pacte de stabilité et de croissance¹⁶ et a adopté les conclusions sur le nouveau mécanisme assurant la stabilité des taux de change proposées par le Conseil et l'Institut monétaire européen (IME). Ce mécanisme assurera les relations entre les pays membres qui feront partie de la zone Euro dès 1999 et ceux qui seront appelés à les rejoindre plus tard. Par la même occasion, tout en soulignant la nécessité d'une convergence durable pendant la troisième phase de l'UEM, le Conseil européen a lancé un appel aux institutions, aux pouvoirs publics et aux acteurs économiques les invitant à intensifier leurs préparatifs dans la perspective du démarrage le 1er janvier 1999. Ce bref rappel donne la mesure de l'impact que l'UEM et notamment l'Euro auront sur les pays membres, sur les candidats ainsi que sur tous les pays membres de la CEE-ONU, voire sur la politique monétaire au niveau mondial. Il rappelle en même temps le chemin qui reste à parcourir aux Etats membres qui ne feront pas partie de la zone Euro dès le début mais aussi aux pays candidats à l'adhésion.

Cette démarche met en exergue le rôle fondamental que remplit la définition d'objectifs communs à moyen ou à long terme qui orientent et stimulent les efforts convergents. Le traité de Rome, l'objectif 1993 et à présent l'objectif 1999 sont autant d'exemples de l'efficacité de cette méthode. En parallèle, l'Union européenne poursuit le double objectif d'approfondissement et d'élargissement. Les deux dimensions sont étroitement interdépendantes, l'approfondissement constituant la condition préalable à tout élargissement. Le traité de Maastricht a fixé un calendrier pour l'UEM, il a jeté les bases des réformes des institutions et des processus de décision, fait progresser la coopération politique et a introduit les affaires intérieures. En même temps, il a

¹⁵ *Economic Bulletin for Europe*, op. cit., p. 2.

¹⁶ Le Pacte de stabilité et de croissance qui devra être adopté en juin 1997 par le Conseil européen confirme l'engagement des Etats membres de la Commission et du Conseil à appliquer rigoureusement le traité et les dispositions relatives à la stabilité budgétaire.

programmé à l'avance sa propre révision qui devra s'inspirer de l'expérience du fonctionnement de ses réformes. Très vite il a fallu se rendre à l'évidence: les améliorations institutionnelles qui figurent dans le traité de 1993 ne sont pas à la mesure des problèmes auxquels l'Union est confrontée. Dans l'état actuel, l'admission de nouveaux membres, ne pouvait, comme l'ont souvent souligné les présidents du Conseil et de la Commission, que provoquer la paralysie de l'Union. De surcroît, prise au dépourvu par les conflits qui ont éclaté dans la région, l'Union européenne n'a pu que constater les insuffisances de ses instruments politiques. D'où le souci exprimé par plusieurs gouvernements de renforcer la dimension de politique extérieure, de sécurité et de défense. En effet, le projet du nouveau traité servant de base à la négociation vise à étendre et à réadapter la règle de la majorité qualifiée au sein du Conseil, à garantir une plus grande cohérence de l'action extérieure et de la rendre plus visible en créant notamment une nouvelle fonction de représentant de l'Union. D'autres réformes s'imposent: accroître sa capacité de décision et d'action, réviser la taille de la Commission qui tend à devenir ingouvernable, renforcer le rôle du Parlement européen et son association avec les Parlements nationaux. Quant au domaine des affaires intérieures, les premières expériences ont incité le Conseil européen à inviter la Conférence intergouvernementale à dégager un accord sur une capacité d'action accrue et à consolider les pouvoirs d'exécution d'Europol dans la lutte contre la drogue, contre la criminalité internationale et le terrorisme, questions qui figurent parmi les préoccupations des citoyens. En s'inspirant du processus de la mise en place de l'UEM et des dispositions qui prévoient la possibilité des collaborations plus étroites au sein des groupes d'avant garde, la France et l'Allemagne proposent de permettre une plus grande souplesse et, partant, *"une coopération renforcée"* dans certains domaines. On peut s'aventurer à prévoir que cette méthode qui prend en compte la volonté et le rôle dynamique d'un groupe de pays sera d'une grande utilité lors des élargissements prochains de l'Union européenne. En effet, pendant une période plus ou moins longue, les rythmes différenciés seront de mise entre certains membres afin de leur permettre de rejoindre le groupe de tête.