

MACRON ET L'EUROPE DE L'EST : LA FRACTURE

› **Jean F. Crombois**

Depuis son élection, en mai 2017, Emmanuel Macron n'a pas réussi à convaincre en Europe de l'Est malgré de réels efforts entrepris à cette fin au début de son mandat. Le fond du problème des relations difficiles entre le président français et la partie orientale du continent provient de l'avenir des principes démocratiques, qui ont de plus en plus de mal à convaincre alors qu'on vient d'y célébrer le trentième anniversaire de la libération du joug communiste. Le manque d'enthousiasme suscité par les positions et les propositions du président français tient tant à leur contenu qu'à la forme utilisée pour les présenter. Celui-ci illustre aussi la fracture grandissante entre Emmanuel Macron et l'Europe de l'Est.

Le problème de fond des relations difficiles entre le président Macron et l'Europe de l'Est relève des questions liées à l'avenir des valeurs démocratiques à l'échelle du continent. Il est vrai que, pour une certaine partie des élites politiques de ces pays, Emmanuel Macron incarne ce libéralisme politique qu'ils abhorrent à la faveur de leur concept de démocraties « illibérales ». Comme l'a souligné l'intellectuel bulgare Ivan Krastev dans un ouvrage récent : « Le refus de

s'agenouiller devant l'Ouest libéral est devenu la marque de fabrique de la contre-révolution illibérale dans l'ensemble des pays postcommunistes et au-delà. (1) »

Le constat de Krastev ne devrait pas être exagéré. En effet, les dernières élections municipales ont porté au pouvoir une nouvelle vague de dirigeants progressistes et pro-européens tant à Bratislava et Budapest qu'à Prague et Varsovie, ouvrant ainsi une brèche significative au cœur de cette Europe « illibérale ». Si cette vague reste confinée aux grandes villes, elle est néanmoins porteuse d'espoir.

Il est toutefois indéniable que le nombre des dirigeants partageant les mêmes orientations qu'Emmanuel Macron dans la partie orientale du continent est très réduit. Tout juste celui-ci peut-il compter sur le soutien de Klaus Iohannis, président roumain pro-européen, mais aux pouvoirs limités, ainsi que sur celui de Zuzana Čaputová, élue en mars 2019 présidente de la Slovaquie. En République tchèque, le soutien affiché envers le Premier ministre, Andrej Babiš (2), suscite plus d'interrogations au regard des allégations de détournements de fonds européens au profit de son empire agroalimentaire qui ont poussé des centaines de milliers de ses concitoyens dans les rues de Prague, sans compter son soutien affiché à Viktor Orban.

Jean F. Crombois est maître de conférences en études européennes à l'Université américaine en Bulgarie. Dernier ouvrage publié : *Camille Gutt and Postwar International Finance* (Routledge, 2016).
 › jrcrombois@aubg.edu

Courte offensive de charme

À la suite de son élection, Emmanuel Macron effectua, du 23 au 25 août 2017, un voyage remarqué en Europe de l'Est durant lequel il fit étape à Prague, Bratislava, Bucarest et Sofia. Officiellement, cette visite s'inscrivait dans sa volonté de relancer la construction européenne, projet dont il présenta les grandes lignes quelques semaines plus tard lors du discours de la Sorbonne du 26 septembre.

En réalité, il apparut rapidement que l'un des enjeux de ces visites était de rallier le soutien de ces capitales à la réforme de la directive sur les travailleurs détachés dont le candidat Macron avait fustigé les

insuffisances durant la campagne présidentielle, insistant notamment sur le dumping social au détriment des travailleurs français. Pour les pays d'Europe de l'Est, la différence salariale avec l'Ouest est pleinement assumée. Celle-ci a permis à de nombreuses entreprises de développer leurs activités dans l'autre moitié de l'Europe dans des secteurs aux tâches souvent pénibles. À cela s'ajoute l'importance que revêtent les revenus ainsi générés pour l'économie de ces pays. En juin 2018, la réforme était finalement adoptée à une large majorité des États membres, mais sans la Pologne et la Hongrie et avec les abstentions de la Croatie, de la Lituanie et de la Lettonie.

Dans la foulée de cette réforme, la France instiguait la constitution de l'« Alliance du routier » avec d'autres pays de l'ouest européen, de la Scandinavie à l'Autriche, en vue de relancer les débats sur le changement des règles européennes en matière de transport routier. Si ces mesures sont destinées à améliorer les conditions de travail des transporteurs routiers ainsi que leur protection sociale, il ne fait aucun doute que, pour des pays comme la Pologne ou la Bulgarie, leur véritable objectif est de les empêcher de concurrencer leurs collègues de l'Ouest, les privant du même coup de leur travail et de leur gagne-pain. Les discussions sur cette réforme ont débouché, le 12 décembre 2019, sur un accord entre le Parlement européen et le Conseil des ministres malgré l'opposition de la Bulgarie, de la Pologne, de la Roumanie et de la Lituanie. Quant aux autres pays de la région, ceux-ci se sont montrés plus conciliants. Ces divergences rappellent que les pays d'Europe de l'Est ne devraient pas être considérés comme un bloc monolithique.

Sur la question migratoire, le président Macron éprouva encore plus de difficultés à convaincre les pays d'Europe de l'Est sur sa proposition, faite en juillet dernier, de création d'un mécanisme de solidarité censé remplacer le système mort-né des quotas obligatoires de migrants adopté en 2015 par l'Union européenne. Ce nouveau système prévoit la répartition automatique des migrants associée à la possibilité de pénalités financières en cas de refus et une remise à plat du système dit « de Dublin » (3).

En Europe de l'Est, seules la Croatie et la Lituanie ont apporté leur soutien à ces propositions. Les autres pays, la Pologne, la Hongrie et leurs partenaires, slovaque et tchèque, du groupe de Visegrád y sont

opposés. Il est vrai que la position de ces pays vis-à-vis de la question migratoire n'est pas exempte de paradoxes. Comme l'a souligné la politologue bulgare Anna Krasteva dans une étude récente (4), ceux-ci tout comme la Bulgarie sont confrontés à une baisse vertigineuse de leur démographie accentuée par une émigration encore importante de leur jeunesse et sont peu exposés aux migrants dont le nombre est très modeste comparé aux autres pays de l'Europe de l'Ouest. L'opposition dans ces pays aux migrants se résume finalement à la double question de souveraineté et d'identité associée à un rejet du multiculturalisme.

Cette opposition avait également conduit Viktor Orban à envisager, dès 2018, la constitution d'un axe antilibéral qui se serait étendu de l'Italie de Matteo Salvini et de l'Autriche de Sebastian Kurz, alors en coalition avec l'extrême droite, à la Pologne sans compter l'appui des conservateurs bavarois de la CSU (Union chrétienne-sociale). Les derniers scrutins tant en Italie qu'en Autriche ont eu raison de ce projet (5).

Une fracture grandissante

Si l'offensive de charme d'Emmanuel Macron n'a pas réussi à rapprocher les deux parties du continent, la fracture les séparant s'est également agrandie au rythme de ses prises de position et de ses propositions sur l'avenir de l'Union européenne.

En matière d'élargissement, la France mettait, le 18 octobre 2019, son veto à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Si, s'agissant de l'Albanie, la position française était partagée par l'Espagne, le Danemark et les Pays-Bas, pour la Macédoine, les Français étaient les seuls à exprimer leur opposition. Celle-ci a été perçue comme particulièrement injuste envers ce pays dont le Premier ministre, Zoran Zaev, avait fait preuve de courage en acceptant un compromis avec la Grèce sur le changement de nom (6). De plus en plus affaibli depuis lors, Zoran Zaev n'a pas eu d'autre choix, le 3 janvier dernier, que de démissionner en l'attente d'élections législatives prévues pour le 12 avril prochain.

Certes, on pouvait aisément comprendre que la position française était motivée par la priorité donnée à la relance de la construction européenne sur le processus d'élargissement. Toutefois, il ne s'agissait que de débiter des discussions dont tout le monde pressent que l'aboutissement n'interviendra qu'à l'horizon d'au moins une décennie, à l'exception du Monténégro et de la Serbie (7). Sans compter que prendre cette décision alors que le statut de candidat à l'adhésion de la Turquie, pourtant en pleine régression démocratique, n'est pas officiellement remis en cause ne fait que renforcer l'incompréhension dans la région.

Pour se rattraper, Emmanuel Macron proposa, le 17 novembre suivant, une modernisation du processus d'élargissement. Tout en confirmant sans équivoque la vocation européenne des pays des Balkans occidentaux, cette réforme durcirait considérablement les conditions d'adhésion et introduirait pour la première fois le principe de réversibilité du processus (8). Une fois encore, l'insistance sur l'importance du respect des principes démocratiques et des règles de droit peut se comprendre dans le contexte européen actuel. Ces propositions tombaient toutefois trop tard : elles n'ont pas réussi à réparer les dommages causés dans la région par le veto du mois précédent.

Finalement, et comme un grand nombre d'observateurs l'ont reconnu, ces décisions et propositions offrent davantage encore les Balkans à l'influence grandissante des Russes, des Turcs et des Chinois (9).

Les Russes ont de quoi se réjouir de voir l'Union européenne en perte de vitesse dans ce qu'ils considèrent depuis le XIX^e siècle comme leur arrière-cour stratégique. Premiers fournisseurs d'énergie des pays des Balkans et forts de solides liens culturels et religieux dans la région, les Russes entretiennent leur influence, soit par leur soutien à des forces politiques contrecarrant les efforts de paix et de réconciliation, notamment entre la Serbie et le Kosovo ou en Bosnie, soit par la mise en place de campagnes de désinformation (10).

Quant aux Turcs et aux Chinois, les Balkans constituent une porte d'entrée idéale pour leurs projets d'expansion culturelle et économique en Europe de l'Est. Pour les Turcs, ces projets prennent

la forme de financement de mosquées et d'écoles dans la région, en plus d'investissements réalisés principalement dans les secteurs bancaire et énergétique. Les Chinois, eux, pourraient fournir une source alternative de financements par leurs « nouvelles routes de la soie ». Celles-ci consistent en un vaste programme de financement d'infrastructures terrestres et maritimes reliant l'Asie et l'Europe. Le partenariat stratégique entre la Chine et 16 pays d'Europe de l'Est a été formalisé en 2012, à la suite de la création du format dit de 16+1 (11). Les deux derniers sommets de ce format se sont tenus à Sofia (Bulgarie) en 2018 et à Dubrovnik (Croatie) en 2019.

En matière de relance de la construction européenne, les propositions du président Macron ne rencontrent guère plus d'échos favorables et suscitent même une certaine appréhension en Europe de l'Est. La perspective d'une Europe à différentes vitesses, assumée dans le discours de la Sorbonne, ne fait que renforcer l'idée d'une relégation de ces pays dans une sorte de deuxième division européenne. Certes, tant la zone euro que la zone Schengen, toutes les deux n'englobant pas l'ensemble des pays membres, préfigurent cette réalité. Mais fallait-il pour autant la marteler avec un tel fracas ?

D'autres idées, telles que celle de la création d'un Conseil de sécurité européen, également souhaitée par Angela Merkel, sont redoutées par les pays d'Europe de l'Est. Ce Conseil devrait inclure la Grande-Bretagne ainsi qu'un nombre réduit de pays membres de l'Union européenne. Comme la région est composée essentiellement de petits pays, à l'exception de la Pologne et de la Roumanie, ces derniers peuvent craindre de se retrouver marginalisés au profit d'un directoire aux mains des trois grandes puissances européennes, alors que les enjeux extérieurs, tels que celui des relations entre l'Union européenne et la Russie, les concernent au tout premier plan.

À ce titre, tout débat sur la nécessité de développer une culture stratégique commune – autre proposition d'Emmanuel Macron – ne pèse pas bien lourd alors que ces pays se trouvent en première ligne dans les chantages à l'énergie de Vladimir Poutine. Ici encore, le soutien français au projet allemand Nord Stream II de construction d'un gazoduc reliant l'Allemagne et la Russie en passant sous la mer Bal-

tique, contournant du même coup la Pologne et les pays baltes, suscite l'incompréhension, étant donné qu'il ne fera qu'accroître la dépendance énergétique de l'Europe vis-à-vis de la Russie.

La sortie d'Emmanuel Macron sur l'avenir de l'Otan considéré par lui en état « de mort cérébrale », dans l'entretien accordé à l'hebdomadaire londonien *The Economist* le 9 novembre dernier (12), était sans doute la dernière estocade portée à l'encontre des pays d'Europe de l'Est. Ici encore, si on peut partager le diagnostic de la nécessité, à long terme, d'une défense européenne, la mise en cause directe de l'Alliance atlantique ne pouvait être que mal accueillie par des pays tels que la Pologne et les pays baltes, qui la considèrent comme la pierre angulaire de leur sécurité.

La fracture entre Emmanuel Macron et l'Europe de l'Est reflète toute l'ampleur du défi pour le président à élaborer un projet fédérateur qui tiendrait compte des sensibilités diverses résultant de trajectoires historiques différentes. En d'autres termes, convaincre les Européens de sa volonté de bâtir une Europe perçue non pas comme une Europe « française » mais comme une véritable Europe « européenne ». Le défi est de taille, tout spécialement dans le contexte de l'affaiblissement de la chancellerie allemande et du retrait du Royaume-Uni.

1. Traduction par l'auteur de cet article. Ivan Krastev et Stephen Holmes, *The Light That Failed. A Reckoning*, Penguin, 2019, p. 18.

2. Andrej Babiš est le leader du mouvement UNO, ou Action des citoyens mécontents, qui est affilié au groupe Renew-Europe au Parlement européen dont LREM est le principal parti.

3. Ce système basé sur le Règlement européen de Dublin, adopté en 2003, délègue la responsabilité de l'examen des demandes d'asile d'un réfugié au premier pays qui l'a accueilli.

4. Anna Krasteva, *The Bulgarian Migration Paradox. Migration and Development in Bulgaria*, Caritas Bulgarie, 2019, p. 15-22. <https://caritas.bg/en/news/caritas-news/the-bulgarian-migration-paradox-cb>.

5. En Italie, le parti de Matteo Salvini fut écarté du second gouvernement dirigé par Giuseppe Conte alors qu'en Autriche, les élections ont poussé le premier ministre sortant, Sebastian Kurz, à former une coalition avec les écologistes.

6. Le nom du pays était Ancienne République yougoslave de Macédoine, qui devint donc la République de Macédoine du Nord.

7. Les deux pays pourraient adhérer à l'Union européenne dès 2025 selon les scénarios les plus optimistes. 8. Le texte de ces propositions est disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>.

9. Jasmin Mulanovic et Molly Montgomery, « Macron's Veto Leaves Balkans Wide Open for Russia and China », *Foreign Affairs*, 31 octobre 2019.

10. Dimitar Bechev, *Russia's interests and strategic tools in the Western Balkans*, 20 décembre 2019. Lien : <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/russia-strategic-interests-and-tools-of-influence-in-the-western-balkans/>.

11. Ce format inclut la Chine et les seize pays d'Europe centrale et de l'Est suivants : Albanie, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Macédoine du Nord, Monténégro, Pologne, Roumanie, Serbie, Slovaquie et Slovaquie.

12. « Briefing : Macron's View of the World. A President with a Mission », *The Economist*, 9 novembre 2019, p. 17-20.