La Croatie: Une adhésion en temps de crise

Description

L’adhésion de la Croatie à l’Union européenne intervient en temps de crise. Elle ne suscitera donc pas de hosannas. Mais faut-il pour autant remettre en cause la politique d’élargissement de l’UE ?



Contrairement à la vague d’élargissement de 2004 (et dans une moindre mesure de 2007), l’adhésion de la Croatie à l’Union européenne le 1er juillet 2013 intervient en temps de crise –une crise multiple qui affecte à la fois l’UE et la Croatie. Avant de remettre en cause la politique d’élargissement de l’UE, qui devient aujourd’hui de moins en moins populaire, il convient d’examiner les apports de celle-ci, tant pour l’Union, que pour les États aspirant à devenir membres.

L’Union en crise, le doute s’installe

La politique d’élargissement de l’Union européenne n’a plus le vent en poupe. En 2002, 52 % des citoyens européens plébiscitaient l’élargissement de l’Union, qui comptait alors 15 États membres[1]. D’autres s’y opposaient, mais pas uniquement par euroscepticisme. Ils redoutaient que l’élargissement n’aille de pair avec l’impossibilité d’approfondir la construction européenne. Aujourd’hui, le paysage européen a beaucoup changé. Seuls 38 % des Européens (UE 27) soutenaient encore la politique d’élargissement à la veille de l’adhésion de la Croatie[2]. Beaucoup considèrent que l’Union doit à présent se concentrer sur l’emploi, redoutent l’ouverture de nouvelles frontières et sont tentés par les sirènes des nationalismes. Certes, l’adhésion de douze nouveaux États membres depuis 2004 a pu donner le sentiment que l’appétit de l’Union ne prédit en rien de sa capacité de digestion. Mais le cœur du désaveu des Européens ne réside pas vraiment là. Un an après la vague d’adhésion de 2004, ils étaient encore 50 % à soutenir la politique d’élargissement [3].

Les Européens doutent de la politique d’élargissement en raison de la crise que l’Union traverse depuis 2007-2008. Cette crise est multiple. Elle est économique, tout d’abord, puisque nombre d’États européens connaissent au mieux une croissance zéro (comme la France ou l’Autriche), au pire une récession (comme la Grèce ou le Portugal). Et elle est donc sociale, puisque l’UE a vu son taux de chômage passer de moins de 7 % en 2007 à 11 % en 2013[4]. La crise est en outre financière, compte tenu du poids de la dette et des contraintes budgétaires qui ne cessent de s’accroître, et elle est plus généralement institutionnelle, puisque les Traités peinent à assurer à l’Union une réactivité suffisante et une efficacité adéquate au regard des défis globaux. Mais la crise est surtout politique, nourrie par le déficit démocratique des institutions européennes, en particulier en matière de gouvernance économique, et affective dès lors que l’on tient compte du regain des discours souverainistes. Or c’est dans ce contexte troublé que l’adhésion de la Croatie prend effet, au terme d’un long processus de transformation et de démocratisation.

La crise en Croatie

La Croatie entre dans l’Union européenne alors même qu’elle est confrontée, elle aussi, à une crise économique et sociale. En récession depuis fin 2011, l’économie croate a beaucoup souffert du ralentissement de l’économie européenne, avec laquelle elle est très liée. Sous la Présidence d’Ivo Sanader, la Croatie était parvenue à convaincre les investisseurs étrangers, notamment autrichiens et néerlandais, de prendre position dans de nombreux secteurs économiques. Le cap résolument européen fixé par le gouvernement et l’agenda des réformes soutenues par la Commission européenne alimentaient un climat de confiance favorable aux investissements directs étrangers (IDE). Entre 1998 à 2008, les IDE passèrent ainsi de moins d’un milliard à six milliards d’euros par an, avant de plonger

drastiquement en 2010, pour revenir à un niveau comparable à 1998[5]. Ce recul des investissements étrangers a entrainé un ralentissement du processus de privatisation, qui demeure à ce jour incomplet, notamment dans les secteurs bancaires et dans le tourisme. Et il sème le doute dans une population autrefois acquise à l'intégration européenne.

Sur le plan social, la diminution de l'activité économique s'est traduite depuis 2008 par une montée du taux de chômage –passé de 12 % entre 2002 et 2008 à 22 % en 2013[5]. Afin de stimuler l'emploi, le gouvernement croate a d'ores et déjà annoncé des mesures, consistant notamment en des subventions, des réductions d'impôts, des aides à l'auto-entreprenariat, et à la formation professionnelle, et des baisses de charges pour l'emploi des séniors. Malgré un déficit budgétaire excédant les critères de convergence de Maastricht (-4 à -5 % en 2010-2012), la Croatie a su conserver une certaine marge de manœuvre, en contenant sa dette à un niveau relativement bas en comparaison des autres pays membres de l'UE (50 % du PIB contre 91 % en France en 2012). Les Croates ont gagné cette marge de manœuvre au prix de mesures d'austérité impopulaires, introduites entre 2009 et 2011 sous le mandat de Jandraka Kosor, alors Premier ministre de Croatie. Nombre d'entre eux ont perdu leurs illusions : l'intégration européenne ne mène pas mécaniquement à la prospérité.

La politique d'élargissement : un atout pour l'UE

La politique d'élargissement est un atout pour l'UE, malgré la crise européenne et les difficultés des nouveaux États membres. Sur le plan économique, tout d'abord, rappelons que la vague d'élargissement de 2004 n'a nullement nui aux anciens pays membres. Au contraire, la Commission européenne a démontré qu'elle leur a permis d'enregistrer un léger surplus commercial par rapport aux années précédentes, lié aux exportations vers les nouveaux États membres. Bien sur, cela ne préjuge pas des performances futures de l'UE. Mais tout laisse à penser que l'harmonisation, de manière générale, stimule les échanges et dope les économies européennes.

Sur le plan politique, l'élargissement se révèle être l'outil de politique étrangère de l'Union le plus efficace. En conditionnant l'adhésion des pays à la réalisation de réformes politiques et économiques, l'Union est en mesure d'influencer de manière déterminante son environnement. Elle démontre ainsi sa capacité à projeter son influence au-delà de ses frontières. Certes, l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 s'est accompagnée de nombreux problèmes, notamment liés à la persistance de la corruption, qui ont pu paraître affaiblir l'Union. Mais l'UE a tiré des enseignements: à l'exigence d'harmonisation des champs légaux et politiques, elle adjoint aujourd'hui l'obligation de mettre en œuvre les réformes. C'est ainsi que les critères d'adhésion applicables à la Croatie se sont beaucoup durcis.

Sur le plan humain, enfin, la politique d'élargissement est le prolongement logique du projet de paix de l'UE. Elle a pour vocation de renforcer la concorde partout sur le continent européen, de surmonter les divisions nationales et prévenir ainsi l'éclatement de nouveaux conflits à la périphérie de l'UE. Or cette mission est une source historique de légitimité pour l'Union.

L'intégration européenne: axe de transformation de la Croatie

L'adhésion de la Croatie ne fait pas l'unanimité parmi les Croates. En janvier 2012, seuls 66 % d'entre eux ont approuvé le Traité d'adhésion à l'UE (contre 90 % des Slovènes en 2003). Plusieurs facteurs expliquent cette réserve. La crise en Croatie, tout d'abord, déteint sur le moral des ménages et tempère l'optimisme des foules. La crise en Europe, ensuite, a suscité des déceptions. D'une part car l'Union n'est plus perçue comme un gage de prospérité, et d'autre part car le manque de solidarité entre les États membres jette le discrédit sur la sincérité du processus d'intégration européenne. Et puis il y a la crainte, vécue par de nombreux Croates, de devoir renoncer à une partie de leur souveraineté, quelques années seulement après l'avoir acquise.

Et pourtant, force est de constater que le processus d'intégration européenne de la Croatie a contribué de façon importante à la démocratisation du pays, à son développement économique et à la réconciliation régionale[6]. Lancé en 1997 dans le cadre de l'Approche régionale pour les pays des Balkans occidentaux, ce processus d'intégration a fourni une incitation stratégique et une assistance technique et financière aux décideurs politiques croates. Ceux-ci ont mené des réformes essentielles afin d'atteindre les objectifs fixés par l'Union. Dans le secteur de la justice, par exemple, le gouvernement croate a mené des campagnes de lutte contre la corruption, au risque de perdre les élections (la

campagne anti-corruption menée par Jandranka Kosor s'est soldée par un affaiblissement du HDZ, suite à l'inculpation d'Ivo Sanader). En matière de droits des minorités, notamment serbes, la Croatie a notablement progressé. Malgré une opinion publique hostile, le Président croate Ivo Josipovic s'est récemment engagé à mettre en œuvre une loi autorisant l'usage dans l'administration locale d'une deuxième langue officielle (ou d'un deuxième alphabet) dans les communes comme Vukovar, qui abritent d'importantes minorités. Plus généralement, l'on ne peut que se féliciter de l'amélioration des libertés civiles et politiques en Croatie. Selon Freedom House, la Croatie de 1998 garantissait autant de libertés civiles et politiques que la Thaïlande aujourd'hui. La Croatie de 2013, elle, se place quasiment au même niveau que les «vieilles» démocraties occidentales[7].

Dans le domaine de l'économie, l'intégration européenne aussi a bénéficié à la Croatie au travers des IDE. Et puis le rapprochement avec l'UE s'est fait conjointement avec une intensification de la coopération régionale et des politiques de réconciliation. Par exemple, afin d'ouvrir ses négociations d'adhésion, la Croatie a d'abord dû transférer en 2005 au Tribunal pénal international des personnalités inculpées de crimes de guerre (notamment le général Ante Gotovina) malgré l'opposition populaire. Et, afin de favoriser le retour des réfugiés expulsés lors de la guerre, la Croatie a décidé dans le même temps de prendre part au « processus de Sarajevo », une initiative régionale soutenue par l'UE. Bien sûr, de nombreux obstacles perdurent, mais certains gestes symboliques ne trompent pas. En 2010, le Président croate a officiellement reconnu la part de responsabilité de la Croatie dans les souffrances et les divisions causées durant la guerre par le régime de Franjo Tudjman.

En ce mois de juillet 2013, le contexte de crise, tant au sein de l'UE qu'en Croatie, n'invite guère à l'euphorie. Il rappelle néanmoins à tous que l'Union, dans la tempête, tient le cap, malgré ses difficultés et ses doutes, sur les questions d'élargissement. L'Union fait preuve de cohérence historique et d'ouverture. Et elle montre aussi aux pays qui s'engagent sur la voie de la transformation que la démocratisation, en plus d'être possible, ouvre de nouveaux horizons.

* Florent MARCIACQ est chercheur associé au Programme de recherche sur la gouvernance européenne (Université du Luxembourg), à la Chaire de recherche en études parlementaires (chambre des députés du Luxembourg) et chercheur-doctorant auprès des Universités de Vienne (Autriche) et du Luxembourg. Projet soutenu par le Fonds National de la Recherche du Luxembourg (AFR 2718121).

Notes :
[1] European Commission, 2003. 'Eurobarometer: Report Number 58'.
[2] European Commission, 2012. 'Eurobarometer: Report Number 78'.
[3] European Commission, 2005. 'Eurobarometer: Report Number 64'.
[4] European Commission, 2013. 'Unemployment statistics'.
[5] Source : IndexMundi, http://www.indexmundi.com/facts/croatia/
[6] L'Approche régionale introduisit pour la première fois la stratégie de conditionnalité afin de stimuler les réformes économiques. Ses prérogatives furent élargies par le lancement, au début des années 2000, du processus de stabilisation et d'association. Celui-ci visait à préparer les pays des Balkans occidentaux à l'adhésion et comportait une forte dimension politique.
[7] Les indicateurs de liberté de Freedom House croisent un ensemble de données incluant notamment la liberté des médias, l'activité de la société civile, le respect des libertés fondamentales et la qualité des processus électoraux. http://www.freedomhouse.org/

Vignette : Commission européenne

Retour en haut de page

date créée
01/07/2013
Champs de Méta

Auteur-article : Florent MARCIACQ*