

Slovaquie et Union européenne : la date des noces est toujours inconnue

Description

Après les changements historiques de 1989, la majorité des pays d'Europe centrale et orientale ont déclaré leur souhait de s'intégrer aux structures économiques ainsi qu'aux structures de sécurité occidentales. Les pays qui bénéficiaient des conditions politiques et économiques les plus favorables (Pologne, Hongrie et République fédérative tchèque et slovaque, RFTS), ont créé un groupe, connu sous le nom de triangle de Visegrad (V3), dont l'objectif principal était la coordination des activités relatives à l'intégration. La disparition de la RFTS et la création de la République tchèque (CR) et de la République slovaque (SR) a transformé l'ensemble en V4.

La collaboration mise au point par les pays faisant partie du groupe de Visegrad s'est pourtant progressivement éteinte en raison de la position du Premier ministre tchèque Vaclav Klaus qui recherchait une intégration solitaire de la CR devant intégrer l'UE et l'OTAN seule, sans ses voisins de Visegrad. La deuxième raison de l'affaiblissement de la coopération fut la politique menée par le troisième gouvernement Meciar (1994-1998), qui conduisit la Slovaquie à l'isolement, non seulement par rapport à ses partenaires du V4, mais aussi du point de vue de l'UE et de l'OTAN. Ces deux raisons eurent des conséquences gravement négatives pour la Slovaquie.



En 1993, la Slovaquie était encore considérée par les représentants des pays occidentaux, comme par ceux de l'UE et de l'OTAN, comme appartenant à la première vague d'intégration. Peu après les élections anticipées de 1994, les gouvernements occidentaux et les représentants de l'Union ont commencé à exprimer leur insatisfaction quant à certaines évolutions en Slovaquie: des réserves s'élevaient régulièrement contre la politique à l'égard des minorités nationales, la non-participation de l'opposition aux organes du Parlement (NR SR), l'utilisation des services secrets à des fins politiques ou les campagnes visant à discréditer le président de la République qui, à l'inverse du gouvernement, se prononçait en faveur des principes démocratiques et du gouvernement de la loi^[1].

À partir de 1994, la Slovaquie s'écarta de plus en plus de la trajectoire de ses voisins de Visegrad : alors que la Pologne, la Hongrie et la République tchèque présentaient le visage de démocraties libérales, le régime politique slovaque était une « illiberal democracy »^[2].

Le dialogue conflictuel entre la Slovaquie et l'Europe s'est poursuivi au cours de la première moitié de 1998, jusqu'aux législatives de septembre. Les représentants de l'Union se sont faits les interprètes des réserves concernant la coalition gouvernementale, mais ne prirent néanmoins pas de mesures de rétorsion à l'égard du pays. La politique de l'UE à l'égard de la Slovaquie suivit les traces du Sommet de Luxembourg de 1997 au cours duquel fut décidée l'ouverture des négociations sur l'entrée de la

Pologne, de la Hongrie, de la CR, de la Slovaquie, de l'Estonie et de Chypre. La Slovaquie était exclue du premier groupe de pays candidats pour n'avoir pas rempli les critères politiques établis au sommet de Copenhague en 1993. La décision de Luxembourg n'excluait pas la Slovaquie du processus d'intégration, même s'il était clairement souligné que les discussions sur l'entrée ne commenceraient pas avant que le gouvernement n'ait modifié son style et ne se soit engagé, par des initiatives concrètes, à remplir les critères de Copenhague.

Bien que la Slovaquie soit restée hors du premier groupe de pays candidats, le gouvernement continua à déclarer formellement sa volonté d'intégration à l'UE. Le secrétaire d'État aux affaires étrangères, Jozef Sestak, remit au représentant de la délégation de la Commission européenne en Slovaquie, Sven Kühn von Burgsdorf, le Programme national d'adoption de l'Acquis. En mai 1998, Jacques Santer exprima son opposition à la politique du gouvernement Meciar dans une déclaration où il affirmait que si Meciar se rendait à l'inauguration du nouveau siège de la mission slovaque auprès de l'Union, il ne le recevrait pas. Le commissaire aux relations étrangères, Hans van den Broek, affirma être prêt à rencontrer V. Meciar, mais uniquement pour lui rappeler la position critique de l'Union concernant les développements politiques en Slovaquie^[3]. L'isolement croissant de la Slovaquie se traduit également par les visites officielles de plus en plus sporadiques des représentants des pays de l'Union. La seule visite significative de la part d'un membre des pays de l'Union fut celle du Premier ministre italien, Romano Prodi, qui se rendit à Bratislava en juillet 1998, soit environ deux mois avant les législatives.

En comparaison, les contacts entre les représentants de l'opposition et les partenaires des pays membres ou des voisins étaient beaucoup plus intenses. Le but avoué de ces activités était de faire valoir qu'il existait en Slovaquie une alternative capable, en cas de victoire lors des élections législatives, de remplir les critères de Copenhague et de ramener la Slovaquie au niveau de ses voisins du V4.

Les élections de 1998 comme référendum sur l'intégration

Le HZDS remporta de justesse les élections au NR SR. Aucun des partis d'opposition n'était cependant prêt à former une coalition avec lui. Peu après l'annonce des résultats, une coalition formée de quatre partis d'opposition était constituée -SDK, SDL, SMK et SOP. Les programmes de politique étrangère des différents partis témoignaient déjà du changement de cours et de la dynamisation du processus d'intégration. Tous les partis de la nouvelle coalition gouvernementale s'étaient prononcés en faveur de l'appartenance de la Slovaquie à l'Union et à l'OTAN.

L'intégration dans ces structures devint la priorité de politique étrangère du nouveau gouvernement qui s'efforça de remplir les critères de Copenhague au plus vite, portant en particulier son effort sur les priorités à court terme du Partenariat pour l'adhésion. Il promit d'assurer une représentation proportionnelle des partis politiques dans les organes du NR SR et d'adopter rapidement une loi sur l'utilisation des langues des minorités nationales. Il s'engagea également à annuler ou à amender les lois hostiles au marché, en particulier les lois portant sur la revitalisation des entreprises et sur les entreprises stratégiques.

Les efforts du nouveau gouvernement étaient destinés à remettre le pays dans le premier groupe des candidats qui commençaient alors les négociations d'entrée. Il résultait de la déclaration de la Commission européenne de novembre 1998 qu'aucun des États du deuxième groupe ne serait proposé pour entamer les discussions sur l'admission lors du Sommet de Vienne de décembre 1998.

Le Conseil européen de Vienne confirma ces conclusions et déclara que des nouveaux rapports de suivi seraient présentés fin 1999 au sommet d'Helsinki. La décision du Conseil européen ne fut pas pour autant influencée par la résolution du PE de début décembre 1998 dont l'objet principal était d'exprimer la déception éprouvée par la Slovaquie de ne pas se trouver dans le premier groupe de pays candidats dès 1997.

Les conclusions du sommet de Vienne causèrent donc une certaine désillusion au gouvernement slovaque qui s'attendait à ce que les progrès de la Slovaquie soient plus mis en valeur. Ce dernier espérait également que le rapport d'évaluation de la Commission européenne arrive au sommet de Cologne, prévu mi-1999. La Résolution du PE et les déclarations de différents députés européens constituaient néanmoins d'indiscutables encouragements pour le gouvernement. Les conclusions du Sommet de Vienne dynamisèrent encore l'offensive diplomatique slovaque incarnée par le Premier ministre Dzurinda et le ministre des Affaires étrangères Eduard Kukan, offensive qui fut à l'origine de plus de 35 visites à l'étranger (bi- ou multilatérales) au cours de la seule année 1999^[4]. Depuis, les visites des représentants de l'Union et des pays membres se sont intensifiées.

Les élections de 1998 ont modifié la structure des organes gouvernementaux ou parlementaires responsables de l'intégration européenne. Au sein du gouvernement, cette problématique relève de la compétence du Vice-premier ministre à l'intégration européenne, Pavol Hamzík. L'Institut pour le rapprochement des législations est confié au Vice-premier ministre aux affaires législatives, Lubomir Fogas. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, Jan Figel, est le principal négociateur du gouvernement. La coordination interministérielle est assurée par le Conseil ministériel pour l'intégration européenne, présidé par le Premier ministre. Ce Conseil est assisté d'un Comité consultatif, qui fait office d'organe consultatif et qui est composé de représentants d'institutions scientifiques, de syndicats, d'associations patronales et d'ONG. Un Comité de travail prépare les supports techniques pour le Conseil ministériel ; il est composé des secrétaires généraux et du chef de cabinet du gouvernement, des ministères et des organes centraux de l'administration d'État, ainsi que des chefs de 29 groupes de travail (leur nombre dépend du nombre de chapitres que la Slovaquie devra négocier).

Les dernières élections législatives n'ont pas apporté de modifications notables dans les structures du NR SR. Trois commissions s'occupent de l'intégration au Parlement : la Commission des Affaires étrangères, la Commission pour l'intégration et la Commission mixte NR SR-Parlement européen. La création d'un groupe de travail reflète également le changement de la politique d'intégration de la SR. Ce groupe est présidé, côté slovaque, par le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et, côté UE, par le représentant du secrétaire général de la Commission européenne pour les Relations extérieures ; sa tâche principale fut d'écartier les obstacles qui empêchaient le début des travaux sur l'entrée de la Slovaquie dans l'Union. Il s'agissait donc d'une aide et de conseils destinés à remplir les critères de Copenhague (le Groupe de travail s'est jusqu'ici réuni à cinq reprises). La création de ce groupe fut perçue très positivement côté slovaque puisque ses travaux intensifièrent significativement le tempo des discussions préparatoires.

Le tournant du sommet d'Helsinki

Le sommet d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 avait pour la Slovaquie une importance particulière. Le changement positif dans l'action du pouvoir exécutif et l'offensive diplomatique postérieure aux législatives portèrent leurs fruits au moment de l'invitation à commencer officiellement les négociations sur l'entrée dans l'Union. L'enthousiasme régnait alors en Slovaquie. Selon les déclarations des

responsables gouvernementaux, le début des discussions officielles donnait une chance à la Slovaquie de « rattraper » ses voisins de Visegrad ou les autres pays de la première vague. Ces ambitions se fondaient sur les formulations des conclusions de la présidence du Conseil européen^[5] et de l'ouverture des négociations qui en résultait.

La décision de l'Union d'engager des négociations intensives avec la Slovaquie peut être considérée comme le succès le plus marquant de la politique étrangère slovaque. L'euphorie initiale née de cette décision favorable et la conviction que la Slovaquie avait les possibilités de se remettre au niveau des pays de la première vague dans un court délai, se répercutèrent également sur les spéculations autour du nombre de chapitres que la Slovaquie avait l'intention d'ouvrir dans la première phase de négociations. Dans l'espoir de devenir le plus rapidement possible l'un des candidats disposant des meilleures chances, la Slovaquie avait pour ambition irréaliste de commencer les négociations sur quinze chapitres. Il est évident que ce nombre était exagéré; rattraper les pays de l'ancien premier groupe sera plus compliqué qu'il n'y semblait au premier abord. Les voisins de Visegrad avec lesquels la Slovaquie était encore, en 1993, placée sur le même plan, avaient deux ans d'avance dans les négociations (ils ont d'ailleurs provisoirement conclu le tiers des chapitres). C'est avec la CR, qui a déjà intégralement conclu dix chapitres (dont celui sur la libre circulation des marchandises, considéré comme l'un des plus difficiles), qu'existe sans doute la différence la plus marquante.

Étant donné que la Slovaquie avait déjà participé à plusieurs rencontres préparatoires aux discussions dans la phase d'« attente » à l'ouverture des négociations, l'avantage des pays de la première vague est en réalité moins grand. Le processus de screening permettant une analyse comparée de la législation slovaque et de l'acquis communautaire a constitué, avant même le début des négociations individuelles, un facteur d'accélération dans la préparation de la Slovaquie. Le groupe de travail, véritable marque d'un progrès qualitatif dans les relations Slovaquie-UE, joua également un rôle important dans l'accélération du rapprochement vers l'Union et l'accomplissement des priorités du Partenariat pour l'adhésion. Juste après Helsinki, les espoirs et les possibilités d'admission sont devenus plus réalistes, ce que reflète, par exemple, la date de l'entrée du pays dans l'UE, fixée par le gouvernement slovaque au 1^{er} janvier 2004. Dans le cas de la Pologne, la date a été fixée au 1^{er} janvier 2003, la Hongrie étant encore plus ambitieuse puisque, dans ses plans, elle souhaite être prête à l'adhésion au début de 2002.

Le 27 mars 2000, à Bruxelles, le principal négociateur slovaque, Jan Figel, a remis aux représentants de l'UE le « Document de position » sur les huit premiers chapitres pour lesquels les discussions avaient commencé. Il s'agit des chapitres « les plus simples » : PESC, relations extérieures, compétition économique, petites et moyennes entreprises, école et éducation, science et recherche, culture et politique audiovisuelle et, enfin, le chapitre statistique. Un « Document de position » comprenant le même nombre de chapitres fut également remis par Malte, la Lettonie et la Lituanie, ces deux derniers pays étant considérés comme les principaux « concurrents » de la Slovaquie. Il faut mentionner à cet égard que ceux-ci ont demandé, au titre du chapitre « relations extérieures », le maintien de l'accord de libre-échange sur les produits agricoles entre Pays baltes. La Lituanie souhaite également conclure avec l'Ukraine un accord de libre-échange cinq ans après son admission.

Les demandes d'exceptions ralentissent naturellement le processus de négociations avec les candidats individuels, ce qui représente comparativement un avantage pour la Slovaquie qui n'exige ni exceptions ni période transitoire sur ces chapitres. Les négociateurs slovaques prévoient même que les cinq premiers chapitres seraient conclus avant le premier tour de discussions, fin mai. Dans la position générale de la SR sur les négociations pour l'entrée dans l'UE, il est indiqué qu'il est de son

intérêt d'ouvrir progressivement tous les chapitres à négocier avant 2001[6]. La Slovaquie sera donc préparée à adopter et à mettre en œuvre l' »acquis » à la date prévue pour son entrée dans l'Union, le 1^{er} janvier 2004. Elle demandera des exceptions à l' »acquis » et une période transitoire dans un nombre limité de domaines, particulièrement là où il est indispensable d'augmenter l'efficacité de son économie et là où il est nécessaire de procéder à d'importants investissements: marché intérieur, transports, environnement, énergie et agriculture.

Perspective de l'appartenance de la Slovaquie à l'UE

La date de l'entrée de la Slovaquie dans l'Union, acceptable par les deux parties, est encore inconnue. Elle dépend d'une série de facteurs qui sont autant liés aux progrès de la Slovaquie dans le processus de négociations qu'à l'état de préparation interne de l'Union. Si la Slovaquie veut s'approcher de la date d'entrée officiellement proclamée (1^{er} janvier 2004), elle doit accélérer ses efforts législatifs. Le processus de changement législatif et de discussions est conditionné par un bon arrière-plan institutionnel et une coordination interministérielle efficace. Le fait que la mission slovaque auprès de l'Union, composée de dix diplomates, ait été, jusqu'en 2000, sous-dimensionnée pour pouvoir exercer ses obligations liées aux négociations, est alarmant. Il est néanmoins positif que le budget 2000 ait prévu son renforcement. Le nombre de diplomates de carrière diminue au profit de spécialistes, ce qui représente, au vu des exigences techniques de beaucoup de négociations, une tendance indiscutablement positive[7]. Le partage des compétences entre les principaux acteurs du processus de négociations ainsi qu'une bonne communication, sont également des facteurs primordiaux.

La collaboration de la Slovaquie avec les pays de la première vague, en particulier avec ses voisins du V4, peut jouer un rôle important, très favorable au processus de négociation avec l'UE. Des contacts intensifs au niveau des présidents, des chefs de gouvernements et des collaborateurs des MAE (y compris chez les principaux négociateurs) ont existé au cours de l'année 1999. Toutes les parties ont intérêt à ce que ces contacts soient les plus intenses possibles. La Slovaquie peut tirer des expériences de ses voisins des informations précieuses et éviter les erreurs commises dans les phases précédentes du processus de négociations. Il est aussi de l'intérêt des trois autres pays de Visegrad que le V4 soit admis comme un tout. Leur intérêt à l'intégration de la Slovaquie dépend également de leur volonté de maintenir l'équilibre du développement et la stabilité de la région centre européenne, de se débarrasser de leurs intérêts « égoïstes ».

La Pologne et la Hongrie ont en commun avec la Slovaquie plusieurs centaines de kilomètres de frontières qui deviendraient, par la mise à l'écart de la Slovaquie de la première vague d'intégration, les frontières de Schengen. Leur garantie aurait un coût non négligeable. La CR a conclu avec la Slovaquie une union douanière qui devrait être annulée au cas où elle entrerait avant la Slovaquie dans l'Union. Étant donnée l'importance des flux commerciaux entre les deux républiques, il s'agirait d'un changement défavorable aux deux parties. En ce qui concerne la décision, prise à Helsinki, de commencer les discussions sur l'admission avec les pays de la « deuxième vague », on ne peut manquer de remarquer le bien-fondé des craintes des pays candidats; ceux-ci négocient déjà, bien qu'ils soient conscients que le fait de débiter les discussions avec un nombre relativement important d'autres candidats (y compris la Slovaquie) ralentisse l'ensemble du processus d'élargissement de l'Union et, naturellement, retarde la date d'admission des premiers d'entre eux.

À court terme, une des tâches importantes que devra accomplir le gouvernement slovaque est de préparer la population à l'admission du pays dans l'Union. D'après la Constitution, un référendum marquant la volonté des citoyens doit nécessairement précéder l'entrée du pays dans l'UE. C'est

pourquoi il est fondamental que la population comprenne le sens et l'enjeu de cette appartenance, afin que le gouvernement bénéficie du soutien le plus large possible sur cette question. D'après les sondages, le soutien à l'entrée dans l'Union oscille depuis longtemps entre 60 et 70 %. Il est néanmoins nécessaire de le conforter, voire de le renforcer, par des campagnes d'informations et des discussions publiques.

Il est évident qu'avant d'admettre de nouveaux membres, l'Union doit procéder à des réformes internes fondamentales. La rapidité des processus de négociations ainsi que le choix de la date d'admission des pays candidats les mieux préparés dépendent directement de leurs succès. L'Union s'est engagée à terminer, avant fin 2000, à Helsinki, les réformes qu'elle n'était pas parvenue à réaliser dans le Traité d'Amsterdam de 1997 (en particulier au sujet de la réduction du nombre des commissaires et de la nouvelle pondération des voix au sein du Conseil). Étant donnée la stratégie fondée sur des changements minimalistes et progressifs, le scénario le plus optimiste est celui d'une admission des nouveaux membres en 2004. Ce scénario prévoit, fin 2002, la ratification du nouveau traité sur l'Union contenant les indispensables changements institutionnels et, en 2003, la ratification par les Parlements des États déjà membres.

Les Parlements des États-membres sont dépendants du soutien de leur opinion publique locale. Il est donc indispensable, pour la réussite du processus de ratification, que les représentants de l'UE, et particulièrement de ses États-membres, clarifient auprès de leurs concitoyens les enjeux du processus d'élargissement; pour ce faire, ils devront également écarter les craintes largement répandues concernant les conséquences négatives de cet élargissement.

La position de l'UE à l'égard de l'élargissement, influencée par les tendances centrifuges au sein de l'Union et surtout par la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres, laisse augurer que la première vague d'admission sera relativement limitée. Dans la première phase de l'élargissement, n'entrera probablement que le petit groupe des pays les mieux préparés. Les autres devront attendre, derrière leurs frontières, la vague d'intégration suivante. Le fait que la Slovaquie se trouve parmi les pays élus dépend surtout de la volonté politique des représentants locaux d'adopter les décisions indispensables, de leur promptitude à intégrer les différents domaines de la législation européenne et, dans une large mesure, du développement économique du pays.

La Slovaquie doit cependant se préparer à ne pas figurer dans le premier groupe de nouveaux membres. Il est normal que les responsables gouvernementaux réfléchissent à des scénarios alternatifs de développement en cas de décision négative. Il est cependant envisagé, afin de minimiser les dommages mutuels sur quelques questions – comme par exemple la défense de ses frontières extérieures avec les non-membres de l'Union – que la Slovaquie se comporte comme un membre de facto de l'UE, c'est-à-dire qu'elle bénéficie d'un statut particulier placé entre celui d'État membre et celui d'État non-membre.

Si l'on admet que la mise à l'écart de la première vague n'est pas une catastrophe, il faut reconnaître qu'elle représente indiscutablement un grand dommage pour la Slovaquie. Rien n'est perdu pour le moment, mais le chemin sera long et semé d'embûches.

Par Tomas STRAZAY

Vignette : représentation du drapeau européen (photo libre de droit, attribution non requise)

- [1] Voir J. ALNER, « Integračne procesy na Slovensku », in G. Meseznikov, M. Ivantysin, (éd.) Slovensko 1998-1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti, IVO, Bratislava 1999.
- [2] Voir S. SZOMOLANYI, « Slovakia between Eastern and Central European Ways of Transition », in Dvoráková, V. (ed.): Success or Failure? Ten Years After. Česká společnost pro politické vedy, Slovenské združenie pre politické vedy, Friedrich Ebert Stiftung, Praha 1999; et Zakaria, F., « Nárast neliberálnych demokracií », Kritika & Kontext, n°1/1998.
- [3] Voir J. Marušiak, « Hlavné trendy v zahraničnej politike SR », in Meseznikov, Ivantysin, Slovensko 1998-1999, précité.
- [4] Pravda, 6 décembre 1999.
- [5] « V záveroch predsedníctva z Helsinského summitu Európskej rady sa v bode 11 ». Voir http://www.foreign.gov.sk/slovak/page_eu_helsi.htm .
- [6] Voir http://www.foreign.gov.sk/slovak/page_eu_vpoz.htm.
- [7] Voir BILCIK, V., « Helsinki – stratégia Európskej únie a slovenské vyzvy », Občianska spoločnosť, janvier 2000.



[Retour en haut de page](#)

date créée

01/05/2000

Champs de Méta

Auteur-article : Tomas STRAZAY