

## **L'Union européenne et son voisinage: vers un nouveau contrat**

*La nouvelle politique de voisinage mise en place par la Commission européenne (2003) vise au renforcement de la coopération entre l'Europe élargie et les pays qui bordent ses frontières sud et est. Sa portée géographique et ses nouvelles méthodes (les «plans d'action» doivent être conjointement acceptés par la Commission et chaque pays partenaire) en constituent les deux innovations principales. Les grandes règles des politiques communes de l'Union ménagent une étroite marge de manoeuvre pour une telle politique, notamment dans le domaine de la politique migratoire. Les intérêts européens pourraient ainsi contredire les États qui souhaitent un accès plus facile au marché du travail européen. À travers les plans d'action, un ajustement progressif des législations nationales sur celle de l'UE pourrait pourtant donner un nouvel élan à leurs relations économiques. Un tel scénario exigerait des pays partenaires une forte volonté politique, l'Union ne mentionnant comme contrepartie ni la perspective de l'adhésion, ni celle de l'accès aux «quatre libertés».*  
Politique étrangère

Première puissance commerciale au monde, l'Union européenne (UE) élargie est bordée à l'est et au sud par une aire que caractérisent un retard de développement, plusieurs conflits déclarés ou latents et une démocratisation des régimes en place largement inachevée. *De facto*, une interdépendance existe entre ce voisinage et l'Union. Elle est animée par des flux qui sont le plus souvent unidirectionnels vers l'UE, qu'il s'agisse des migrations, des relations commerciales (l'Union est le premier client de la plupart de ses voisins) ou des approvisionnements énergétiques. À l'inverse, l'UE exporte peu de capitaux et de marchandises vers ses voisins immédiats, en raison des faiblesses de leurs structures économiques et étatiques. La politique européenne de voisinage initiée en 2003 part du constat que la proximité géographique impose des devoirs à l'Union, qu'un contrat nouveau doit être agréé avec ses voisins pour réduire les risques d'instabilité et de chaos sur ses marges. Ce contrat repose sur les clauses que l'Union a élaborées depuis un demi-siècle, et qu'elle a progressivement étendues à ses voisins, non sans succès, au rythme des élargissements successifs. Ces derniers ont en effet rendu possible une européanisation des comportements politiques, des relations de voisinage, des législations et des normes. L'enjeu – et la difficulté – de la politique de voisinage est à présent d'organiser une européanisation des pays voisins sans la perspective d'une adhésion, et de démontrer sa valeur ajoutée par rapport aux instruments existants<sup>1</sup>.

### **Genèse d'une politique**

La politique de voisinage a été élaborée à partir d'une communication de la Commission européenne présentée en mars 2003<sup>2</sup> et a été précisée dans un document stratégique en mai 2004. Si, depuis ses origines, cette politique inclut l'ensemble des voisins du sud et de l'est de l'Europe, c'est l'impact de l'élargissement sur les relations avec l'Europe orientale qui a motivé en premier lieu cette nouvelle approche. Un cadre commun a été esquissé sur la base d'un double constat: d'une part, les pays voisins non candidats sont différents les uns des autres mais sont tous confrontés à des défis économiques et démocratiques; d'autre part, l'intérêt de l'Union est de les intégrer sans pour autant remettre en cause l'économie générale du projet européen.

### *L'extension géographique*

Tous les États non candidats frontaliers sont concernés (ainsi que la Jordanie et, depuis juin

2004, les États du Caucase). Soucieuse de disposer d'un statut spécifique, la Russie fait, elle, l'objet d'un partenariat stratégique énoncé en mai 2003 à Saint-Pétersbourg, dont l'objectif est similaire (organiser à terme quatre espaces communs: économie, liberté, sécurité et justice, éducation et culture) et dont la méthodologie (plans d'action) est voisine. Deux autres États font l'objet d'un traitement spécifique: la Biélorussie et la Libye. Suspendue de plusieurs programmes depuis son évolution en régime autoritaire, la Biélorussie n'est pas partie prenante de la politique de voisinage, mais elle bénéficiera d'une assistance financière confinée au soutien à la démocratie. S'agissant de la Libye, le Conseil a confirmé en juin 2004 son éligibilité à la politique de voisinage, sous réserve de l'acceptation par Tripoli de l'acquis du processus de Barcelone et de la résolution des contentieux avec la République fédérale d'Allemagne (RFA) et la Bulgarie. Au total, 17 pays et 400 millions d'habitants (Russie incluse) sont ainsi concernés par la politique européenne de voisinage<sup>3</sup>.

### *La méthode*

Comptant 450 millions d'habitants et générant un quart du produit national brut (PNB) mondial, l'Union européenne est *de facto* un acteur de premier plan sur la scène internationale. Encore faut-il que cet ensemble dispose d'une stratégie et de moyens pour constituer une puissance. À cet égard, la politique de voisinage innove en dépassant de manière plus explicite que jamais la distinction entre affaires intérieures et relations extérieures. Dans l'esprit de la stratégie européenne de sécurité de décembre 2003<sup>4</sup>, dont l'une des trois priorités est l'extension de la zone de paix autour de l'Europe, une cohérence est recherchée entre, d'une part, les politiques relatives au marché intérieur, à la sécurité et à l'environnement et, d'autre part, les outils et les ambitions de la politique étrangère. Il s'agit là d'une réponse européenne aux défis de sécurité qui ne sauraient être relevés au moyen des seuls outils diplomatique et militaire. Par ailleurs, l'offre nouvelle subordonne les avancées en matière de coopération à des progrès tangibles sur les plans économique, démocratique et administratif. Comme point de mire, la Commission proposa dans un premier temps le bénéfice de certains programmes communautaires et surtout l'intégration aux quatre libertés (libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux). Cette dernière perspective n'a toutefois pas été reprise par le Conseil. Il reste une méthode nouvelle, à savoir l'élaboration conjointe par l'UE et chaque pays partenaire de plans d'action qui couvriront un large éventail de domaines: marché intérieur, sécurité et justice, environnement, culture, recherche, énergie, transports, politique sociale. Les pays signataires d'un accord d'association euro-méditerranéen ou d'un accord de partenariat et de coopération sont les premiers à bénéficier de ces plans d'action élaborés dans le courant de l'automne 2004. Ces plans doivent traduire le principe de différenciation caractéristique de la politique de voisinage, en prévoyant pour chaque État partenaire un programme de travail centré sur quelques priorités et des critères de référence afin d'évaluer les progrès accomplis. Leur durée minimale sera de trois ans et ils seront renouvelables.

### **Portée de la politique de voisinage**

S'il est prématuré d'évaluer la valeur ajoutée de la politique de voisinage, il convient de noter que son succès sera subordonné aux progrès des États partenaires, aux budgets disponibles et surtout à son articulation avec les politiques «intérieures» de l'Union.

### *Dans le domaine migratoire*

Les enjeux migratoires revêtent une importance croissante dans l'activité de l'Union et cette tendance ne sert pas nécessairement les ambitions de la politique de voisinage. L'objectif majeur des efforts déployés dans ce domaine n'est pas, en effet, de gérer les flux migratoires et l'interaction avec les États de départ ou de transit, mais d'assurer la sécurité intérieure de l'Union à l'heure où les citoyens, du moins ceux des anciens États membres, attendent beaucoup d'elle dans ce domaine. D'ailleurs, les progrès enregistrés ne sont pas négligeables. En témoignent les avancées institutionnelles contenues dans le traité constitutionnel, et les perspectives financières en cours de discussion. Selon les propositions de la Commission,

l'Union devrait retenir trois priorités: le développement et l'emploi; la sécurité, la liberté et la justice; enfin l'action extérieure. Les fonds alloués à la deuxième priorité devraient passer de 1,4 milliard en 2006 à 3,6 milliards en 2013, soit un accroissement de 160%. En 2004, le fait majeur est l'adoption du «Programme de La Haye» (2005-2010) destiné à poursuivre les travaux engagés au titre du «Programme de Tampere» (1999-2004). Certes l'intégration des migrants légaux est présentée comme l'une des priorités de l'Union mais les États n'ont toujours pas entériné une directive proposée par la Commission en 2002 pour gérer l'immigration économique. Surtout, les sujets sur lesquels les avancées sont les plus probables (meilleure coordination des procédures d'asile, création d'une Agence européenne de surveillance des frontières, lutte contre l'immigration clandestine) possèdent une dimension sécuritaire affirmée. Cette approche, renforcée par la proposition de certains États membres d'installer des camps de transit sur le sol des États voisins, notamment en Libye, au Maroc et en Ukraine<sup>5</sup>, illustre les contradictions que doit surmonter la politique de voisinage. À l'heure où les États limitrophes, à l'est comme au sud, aspirent à une plus grande ouverture des frontières de l'UE, celle-ci s'emploie à en renforcer le contrôle et à convaincre ses partenaires de reprendre les immigrés clandestins. Ainsi la Commission négocie-t-elle en 2004 sept traités de réadmission (avec le Maroc, la Tunisie, la Russie, le Pakistan, l'Algérie, la Chine, la Turquie); mais les États voisins, guère enthousiasmés par la perspective d'assumer la fonction de limes de l'Europe, exigent en retour un accès plus aisé au marché du travail européen. Depuis septembre 2000, quatre traités de réadmission seulement ont pu être signés (avec l'Albanie, Hong-Kong, Macao, le Sri Lanka). Dans ces conditions, la marge de manoeuvre de la politique de voisinage apparaît étroite. Cette dernière prévoit notamment d'appuyer la modernisation des administrations concernées dans les États partenaires (garde-frontières, douanes, ministères de l'Intérieur et de la Justice) et de renforcer le contrôle des frontières communes. Avec quelle contrepartie? Un assouplissement de la politique des visas ou un accès plus aisé aux marchés européens du travail ont été évoqués par la Commission, mais paraissent difficiles à accepter pour plusieurs États. Plus que tout autre politique commune, la politique en matière d'immigration et de sécurité implique une confiance optimale entre les États membres du même espace. Celle-ci ne va pas de soi entre les anciens et les nouveaux États membres, au point que l'extension de l'espace Schengen n'est pas envisagée avant 2007 et que des périodes transitoires ont été imposées en matière de libre circulation des travailleurs. La confiance vient parfois à manquer entre des États pourtant réputés proches, et fondateurs de l'Union<sup>6</sup>. Dans ces conditions, comment l'envisager à brève échéance entre l'Union et ses voisins du sud ou de l'est de l'Europe?

### *Le défi démocratique*

En 2004, le Conseil a rappelé que «les progrès de la relation avec chaque voisin dépendront de son engagement à respecter les valeurs communes et de sa capacité à mettre en oeuvre les priorités conjointement agréées<sup>7</sup>». La politique de voisinage confirme ainsi la tendance de l'Union à renforcer le poids accordé aux aspects démocratiques dans ses relations extérieures. À cet égard, les défis sur le pourtour de l'UE élargie sont substantiels. Les principes démocratiques peinent à s'imposer, qu'il s'agisse de l'indépendance des médias, de la régularité des élections ou du respect des partis de l'opposition. Au sud, le *Rapport arabe sur le développement humain* (2003) préparé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) esquisse un tableau sombre de la situation et souligne les conséquences de certaines entraves à la liberté sur la créativité, l'innovation et le savoir<sup>8</sup>. À l'est, les échéances électorales de 2004 (élections présidentielle en Ukraine et législatives en Biélorussie) et 2005 (élections présidentielle et législatives en Moldavie) devraient préciser la tendance à l'oeuvre. La plupart des pays de l'Est européen ont fait l'objet de critiques de la part de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Dans ce domaine, la valeur ajoutée de la politique de voisinage paraît ténue. Même si elle devait permettre une libéralisation des échanges et des économies des pays partenaires, rien n'accrédite la thèse d'un lien mécanique entre libéralisme économique et libéralisme politique<sup>9</sup>. Il reste donc les programmes d'aide aux organisations non gouvernementales (ONG), le soutien apporté aux échanges et aux coopérations entre les sociétés civiles, activités que prévoient déjà les instruments en vigueur.

## *Le défi énergétique*

L'enjeu est ici la stabilisation des régions productrices du pourtour de la Caspienne et de la Russie, et des pays de transit dans un contexte de dépendance croissante de l'UE à l'égard des hydrocarbures d'Europe de l'Est et du Caucase. En 2003, 11 pays de l'Union importaient plus de 20% de leur pétrole de l'ex-URSS et 13 achetaient dans cette région plus de 20% de leur gaz. Cette dépendance est appelée à s'accroître. Or la Russie dispose du tiers des réserves mondiales de gaz (et entre 5 et 6% des réserves mondiales de pétrole) et, au cours de la décennie à venir, les pays riverains de la mer Caspienne devraient exporter 200 millions de tonnes de pétrole et 150 milliards de m<sup>3</sup> de gaz chaque année. La dépendance est réciproque puisque l'Union est pour la Russie un de ses principaux clients (elle absorbe 50% de ses exportations d'hydrocarbures), même si la croissance des importations chinoises, sud-coréennes et japonaises annonce un rééquilibrage de la géographie des exportations russes. Dans ce contexte, la stabilité politique des États concernés, les capacités techniques des systèmes de forage et d'évacuation (notamment en Sibérie), la modernisation des secteurs de l'énergie constituent les trois principaux défis. Depuis octobre 2000, un dialogue entre l'UE et la Russie a été ouvert sur les conditions fiscales et juridiques de l'exploitation des réserves russes. S'agissant de l'évacuation des hydrocarbures, de nouveaux axes apparaissent. À ce jour, le pétrole russe est principalement exporté *via* le système d'oléoducs Droujba qui traverse la Russie depuis la Sibérie, avec des ramifications vers les États baltes puis à partir de la Biélorussie et de l'Ukraine vers l'Europe occidentale, centrale et balkanique. Les ressources gazières sont évacuées par les réseaux Yamal (*via* la Biélorussie) et «Amitié» (*via* l'Ukraine). Pour atténuer sa dépendance vis-à-vis de ses voisins occidentaux, la Russie a cofinancé un réseau sous-marin en mer Noire, et soutient un projet similaire en mer Baltique. L'importance stratégique de l'isthme mer Baltique-mer Noire, déjà significative, ne pourrait qu'être renforcée si une connexion était établie avec l'oléoduc Droujba-Adria permettant un débouché dans le port croate d'Omisaj<sup>10</sup> et si le renforcement des capacités du réseau Yamal était confirmé. La plupart des axes d'évacuation du pétrole de la mer Caspienne vers l'Europe transitent également par le territoire russe (notamment par le port de Novorossisk) à deux exceptions près: l'oléoduc Bakou-Supsa qui évacue du pétrole azerbaïdjanais (7 millions de tonnes/an) et surtout l'oléoduc Bakou-Ceyhan *via* le territoire géorgien (capacité de 50 millions de tonnes/an) achevé en 2004. L'inclusion, en juin 2004, de l'isthme mer Caspienne-mer Noire trouve sans doute ici son explication. Au sud, les pôles majeurs sont l'Algérie (2,9% des réserves mondiales de gaz) et la Libye (2,9% des réserves mondiales de pétrole). Dans ce cas également, une logique d'interdépendance prévaut puisque, si la part du gaz maghrébin atteint 27% des importations européennes, ces dernières absorbent 95% du gaz algérien. La politique européenne de voisinage, dont le périmètre recouvre l'ensemble de ces territoires essentiels pour la sécurité énergétique de l'Union, se trouve confrontée à des défis politiques, économiques (notamment liés à la nécessaire diversification des économies des pays producteurs<sup>11</sup>) et environnementaux (de la Baltique à la mer Méditerranée, une large part des importations pétrolières s'opèrent par tankers). Toutefois, dans le domaine énergétique comme dans celui de la politique migratoire, les choix de «politique intérieure» de l'Union risquent d'avoir davantage d'impact sur les voisins que la politique de voisinage elle-même. La dérégulation du secteur de l'énergie, notamment du gaz, est ainsi redoutée par certains voisins qui y voient, avec la montée en puissance des marchés spot, la perte d'une garantie de ressources que permettent les contrats à long terme.

## *Les coopérations transfrontalières*

Des coopérations transfrontalières renforcées de part et d'autre de la frontière externe de l'UE apporteraient la preuve qu'une frontière peut être sûre sans être fermée, et peut assurer la sécurité intérieure de l'Union sans entraver les solidarités locales et régionales. Avec l'élargissement, la frontière finno-russe (1 300 kilomètres) est complétée par un segment allant des pays baltes à la Slovaquie (3 000 kilomètres) pour former une ligne qui marque la limite durable du projet européen sur son est. La mise aux normes européennes de cette frontière et l'introduction de visas pour les ressortissants de la Communauté des États indépendants (CEI) ont alimenté un discours critique à l'encontre de l'Union, soupçonnée de

façonner un nouveau mur. La Pologne a introduit l'obligation de visas pour les ressortissants ukrainiens le 1er octobre 2003. En 2004, les cinq consulats polonais ont émis environ 50 000 visas par mois et le nombre des visiteurs ukrainiens a été réduit de 16% entre la période janvier-mai 2004 et la même période en 2003. Il reste qu'à plusieurs points de passage, le trafic revient peu à peu au niveau antérieur à l'introduction du régime des visas. Surtout, l'activité marchande pratiquée de part et d'autre de la frontière – qui motive une grande partie des passages – est davantage influencée par l'évolution des prix dans les différents pays concernés, et par les changements de politique douanière des autorités ukrainiennes et biélorusses, que par l'obligation de visas (par ailleurs gratuits). Parallèlement à cette évolution de leur statut, les frontières orientales des nouveaux États membres sont appelées à bénéficier de fonds substantiels au cours des années à venir. Le nouvel instrument financier prévu dans le cadre de la politique de voisinage pour la période 2007-2013 visera principalement à co-financer des projets transfrontaliers. Parallèlement, les nouveaux règlements de la politique régionale proposés par la Commission européenne en juillet 2004 prévoient un effort financier pour la coopération transfrontalière, ainsi que la possibilité de créer des structures juridiques binationales. Celles-ci permettraient de surmonter les nombreux obstacles administratifs qui ont jusqu'à ce jour limité la capacité des acteurs administratifs à user des différents programmes (Phare et TACIS notamment) pour mettre en oeuvre une vision commune des territoires transfrontaliers. Restent plusieurs incertitudes que la politique de voisinage ne saurait à elle seule dissiper. La première tient à l'articulation qui prévaudra du côté de l'Union entre les instruments de la politique régionale des 25 États membres d'une part, et le financement des coopérations transfrontalières par le nouvel instrument financier de la politique de voisinage d'autre part. La deuxième incertitude renvoie aux potentialités de la coopération transfrontalière le long des frontières orientales de l'Union élargie. La quasi-totalité des régions frontalières des nouveaux États membres qui forment désormais l'interface avec la CEI sont les moins peuplées et les plus pauvres de leurs pays respectifs. Une troisième incertitude concerne la capacité des acteurs impliqués à développer une vision commune de l'aménagement des espaces frontaliers. À cet égard, le conflit qui oppose l'Ukraine et la Roumanie au sujet du canal de Bistroe, ainsi que l'essor du transport et de la prospection de pétrole en mer Baltique suggèrent que le dilemme développement économique/protection de l'environnement pourrait durablement alimenter et parfois compliquer les relations de voisinage de part et d'autre de la frontière orientale de l'UE.

### *Les risques d'instabilité*

Plusieurs crises déclarées ou latentes se situent sur les territoires inclus dans la politique européenne de voisinage. Au conflit du Proche-Orient il convient d'ajouter la série de crises provoquées dans le contexte de la dislocation du bloc soviétique, par exemple en Transnistrie. Au contact direct de l'UE à 27 après l'adhésion de la Roumanie (envisagée pour 2007), la Moldavie est confrontée à la détermination de cet «État de fait» qui abrite le potentiel économique du pays, dispose de tous les atouts d'un État (monnaie, armée, institutions) et avec lequel les négociations sur une solution confédérale n'ont à ce jour pas abouti. Dans tous ces conflits est en jeu la capacité des acteurs à inventer des architectures institutionnelles novatrices qui s'articulent les unes aux autres et dépassent l'alternative duale centralisation/émiettement. Ce défi se retrouve dans les Balkans, dans le Caucase, en Moldavie, même si les situations varient d'un cas à l'autre. De toute évidence, l'Union, qui est elle-même un cas réussi de superposition de territoires d'appartenance, peut, outre donner l'exemple, apporter sa contribution. Mais elle est d'autant plus efficace qu'elle peut monnayer des concessions en échange d'une assistance financière substantielle et d'une perspective d'adhésion, cas de figure qui vaut dans les Balkans mais pas dans le Caucase. Dans les autres cas, reste le dialogue. De ce point de vue, la valeur ajoutée de la politique de voisinage paraît modeste. Il est certes prévu d'organiser un dialogue politique, notamment avec la Russie, sur les questions de sécurité mais cette possibilité, déjà offerte depuis le début des années 1990 par l'accord de partenariat et de coopération, n'a guère permis d'avancées majeures dans le Caucase ou en Transnistrie. Avec la Biélorussie, le dialogue n'a pas plus donné de résultats concrets. L'intérêt commun du pouvoir en place, de l'UE et de la Russie est sa stabilité. Pour l'UE et la Russie, celle-ci est nécessaire car le territoire est traversé par un oléoduc et un gazoduc, et abrite les installations de raffinerie les plus modernes de l'ex-URSS. Pour le

pouvoir en place, la stabilité est présentée comme une alternative précieuse au «chaos» russe ou ukrainien, et vaut mieux qu'une incertaine transition démocratique et économique. Les relations entre Moscou et Minsk sont ambiguës mais, dans ce cas comme dans celui des conflits séparatistes, la Russie a la capacité de nuire, ou de créer les conditions d'une sortie de crise. Si l'on ajoute la question des russophones dans les nouveaux États membres (davantage assimilables à des citoyens soviétiques en quête d'identité qu'à des Russes), on constate que l'élargissement dramatise l'importance de la relation UE-Russie. Or la politique européenne de la Russie n'apparaît pas encore précisément tandis que l'approche de la question russe par l'UE implique une convergence de vues, à ce jour incertaine, entre 25 États membres qui n'ont pas la même expérience historique avec la Russie.

### *Le défi économique*

Le défi économique apparaît à la lumière des disparités de niveau de vie qui séparent l'Union de ses voisins et, fait aggravant, de leur évolution. En une décennie (1992-2002), la Hongrie et la Pologne ont doublé leur produit intérieur brut (PIB) tandis que celui-ci était divisé par deux en Ukraine et se contractait en Russie, en Moldavie et en Biélorussie<sup>12</sup>. Le voisinage de l'Union n'attire guère les investisseurs étrangers. Tandis que la Pologne recevait en 2002 plus de 4 milliards de dollars, l'Algérie (avec une population comparable) n'en recevait que 100 millions, l'Ukraine (45 millions d'habitants), moins de 700 millions et la Russie, 2,5 milliards. Sur la rive sud de la Méditerranée, la croissance par habitant est proche de 0, les exportations de produits non pétroliers sont au même niveau depuis 20 ans (moins de 7% du PIB) et près de la moitié des jeunes sont au chômage. Si ces pays ont amorcé un ralentissement de leur croissance démographique, les forts taux de natalité passés vont provoquer une augmentation importante des entrées sur le marché du travail qui culmineront entre 2000 et 2010. Les options ne sont guère nombreuses. Une ouverture accrue des marchés européens (par exemple dans le secteur de la sidérurgie vis-à-vis de l'Est, dans le secteur agricole vis-à-vis du Sud) se heurte aux appréhensions des producteurs de l'Union. En outre, les marchés européens sont d'ores et déjà en partie ouverts (plus de la moitié des exportations des produits agroalimentaires des pays méditerranéens sont absorbées par l'UE) et la question de la modernisation des économies ne saurait être circonscrite au seul problème des débouchés. Une intégration économique régionale présenterait des avantages. Elle figure au centre des recommandations de l'Union qui en a expérimenté les bénéfices économiques et politiques et l'a promue en Europe centrale, dans les Balkans puis au Maghreb (processus d'Agadir). Les potentialités dans ce domaine sont néanmoins limitées. Le commerce intrarégional ne représente que 8% du commerce au sud (25 à 30% dans l'ASEAN [Association of South-East Asian Nations, Association des nations du Sud-Est asiatique] et le Mercosur [Mercado Común del Sur, Marché commun du Sud], 58% au sein de l'UE) et la composition sectorielle des économies les rend plus concurrentes que complémentaires. À l'est, promouvoir l'intégration régionale revient à légitimer les aspirations russes à une reconstitution par l'économie du territoire soviétique. Les plans d'action accordent une large place à l'extension, hors des limites des États membres, des normes du marché intérieur. Un tel processus sert les intérêts de tous. L'Union gagne en influence lors des négociations internationales si elle inclut davantage d'États dans son système de normes, et ses entreprises peuvent tirer profit des marchés voisins. Une division du travail peut s'organiser au profit de tous, par exemple par la création d'un espace euro-méditerranéen textile permettant de faire face à la suppression progressive des quotas d'importation. Les pays partenaires peuvent renforcer l'attractivité de leur territoire en ajoutant aux bas salaires des normes dont les investisseurs européens sont familiers. Une telle intégration des économies implique une harmonisation des normes, des procédures de contrôle, des systèmes de certification, des critères en matière de règles d'origine. D'ores et déjà, les accords d'association euro-méditerranéens signés avec la plupart des pays partenaires prévoient, outre une libéralisation progressive des échanges, une assistance financière pour soutenir les mutations économiques. La valeur ajoutée de la politique de voisinage apparaît toutefois plus évidente dans ce domaine que dans d'autres: d'une part, elle engage une dynamique avec l'ensemble des pays voisins, à l'est comme au sud; d'autre part, en lieu et place des déclarations incantatoires sur une «véritable» économie de marché (dont l'archétype reste à trouver) que les États partenaires devraient mettre en place, les plans d'action permettront de négocier des avancées

concrètes sur des points techniques afin de repousser les limites du marché intérieur. Peu spectaculaire, cette méthode paraît plus réaliste et plus acceptable pour les pays concernés, même si elle ne permet pas pour autant d'éluider les aspects liés au contrôle par l'État de la sphère économique<sup>13</sup>. Le traité constitutionnel, s'il est ratifié par les États membres, peut induire des changements appréciables. La nomination d'un ministre des Affaires étrangères, par ailleurs vice-président de la Commission, renforcera la cohérence d'une action européenne aujourd'hui fragmentée entre la Commission (au sein de laquelle pas moins de quatre commissaires ont une compétence directement liée aux relations extérieures) et le Conseil. Si la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) apparaît comme le bras armé de l'Union, on ne peut oublier que le second pilier dispose chaque année d'un budget de 40 millions d'euros contre 100 milliards pour les politiques relevant du premier pilier. Or celles-ci sont au cœur de la politique de voisinage. En conséquence, même s'ils ne remettent pas en cause le droit de veto des États membres, les aménagements institutionnels envisagés peuvent renforcer les capacités de l'Union à agir comme puissance civile.

Que ce soit en matière de politique migratoire, de politique énergétique, de marché intérieur, le dialogue avec les États voisins repose sur des bases définies dans un premier temps par les États membres et pour eux seuls. La politique de voisinage s'apparente dans ces conditions à une mise en cohérence de ces normes et à un programme permettant leur adoption progressive par les États voisins. La contrepartie pour ces derniers paraît toutefois modeste: il n'est pas acquis à ce jour que des progrès manifestes de leur part seront sanctionnés par une assistance financière substantielle. La perspective d'adhérer progressivement aux quatre libertés du marché intérieur a été écartée par les États membres qui n'ont pas suivi sur ce point les propositions de la Commission, et l'adhésion est explicitement présentée comme un sujet distinct. En somme, les États partenaires sont invités à reprendre progressivement l'acquis communautaire sans autre contrepartie que les bénéfices supposés des normes de cet acquis dans un processus de modernisation économique et administrative. À cet égard, l'intérêt principal de la politique de voisinage est qu'elle place au premier rang la capacité de l'État partenaire à reprendre à son compte les normes européennes. Une telle approche peut atténuer l'importance des arguments religieux et culturels dans les débats sur les élargissements futurs, et lier davantage ces derniers à l'acceptation des principes du modèle européen. En somme, aux frustrations qu'une telle logique peut susciter et dont s'est fait l'écho le Premier ministre ukrainien, Viktor Ianoukovitch, au cours de la campagne de l'élection présidentielle d'octobre 2004 («Nous pouvons construire Bruxelles à Donetsk ou à Lviv plutôt que d'y aller en troisième classe<sup>14</sup>») ferait pendant l'affirmation de Rémi Brague: «On n'est pas européen sans le vouloir<sup>15</sup>».

**Gilles Lepesant** est géographe, chargé de recherches au laboratoire «Territorialité et identité dans le domaine européen» (TIDE) du Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

1. Les principaux instruments de coopération au voisinage de l'UE sont à ce jour: la dimension septentrionale de la PESC, les accords de partenariat et de coopération (avec la CEI), les stratégies communes (signées en 1999 avec la Russie et l'Ukraine), le processus de Barcelone amorcé en 1995 avec 12 pays de la rive sud de la Méditerranée. À l'est, l'assistance financière est accordée par le programme TACIS (aide aux pays de l'ex-URSS); au sud, par le programme MEDA (partenariat euro-méditerranéen).

2. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens, «L'Europe élargie - Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud», Bruxelles, 11 mars 2003.

3. Les États en question sont la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Jordanie, Israël, le Liban, l'Égypte, l'Algérie, le Maroc, la Libye, la Tunisie et la Syrie.

4. «Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité», document proposé par Javier Solana et adopté par les chefs d'État et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles, le 12 décembre 2003, disponible sur <[www.iss-eu.org/solana/solanaf.pdf](http://www.iss-eu.org/solana/solanaf.pdf)>.

5. Les propositions avancées sur ce sujet par le ministre allemand de l'Intérieur, Otto Schily, bénéficiaient en octobre 2004 du soutien de certains États membres (Italie, Royaume-Uni) tandis que d'autres comme le Maroc et l'Ukraine rejetaient le principe de tels camps; voir EU Observer, <[www.euobserver.com/?sid=22 & aid=17424](http://www.euobserver.com/?sid=22 & aid=17424)>.

6. Lire à ce sujet les analyses concernant le problème du recouvrement des contraventions entre la France et l'Allemagne de Pierre Sellal, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, lors de son audition par le Sénat du 30 juin 2004, <[www.senat.fr/europe/r30062004.html](http://www.senat.fr/europe/r30062004.html)>.

7. Conclusions du Conseil Affaires générales du 17 juin 2004.

8. Disponible sur <[www.undp.org](http://www.undp.org)>.
9. Sur ce sujet, voir H. Yong Kwon, « Economic Reform and Democratization: Evidence from Latin America and Post-Socialist Countries », *British Journal of Political Science*, vol. 34, part 2, avril 2004; D. Schmid, « Interlinkages within the Euro-Mediterranean Partnership. Linking Economic, Institutional and Political Reform: Conditionality within the Euro-Mediterranean Partnership », *EuroMeSCO Paper*, n° 27, décembre 2003, disponible sur <[www.euromesco.net/imgupload/euromescopaper27.pdf](http://www.euromesco.net/imgupload/euromescopaper27.pdf)>.
10. Cette connexion du système Droujba à l'oléoduc Adria est évoquée depuis le début des années 1990. L'accord signé à ce sujet par les six pays concernés (Russie, Biélorussie, Ukraine, Slovaquie, Hongrie et Croatie) en décembre 2002 a jusqu'à ce jour échoué sur des différends techniques. Trois pays ont néanmoins ratifié cet accord, le dernier en date étant l'Ukraine (février 2004).
11. Pour une analyse des trajectoires économiques des pays du pourtour de la mer Caspienne, voir G. Raballand, *Géoeconomie du bassin caspien*, Document de travail n° 4, mai 2003, Paris, Ifri, disponible sur <[www.ifri.org](http://www.ifri.org)>.
12. Voir, sur ce sujet, le tableau: « Le voisinage de l'Union européenne élargie en chiffres », in G. Lepasant, « Les marges de l'Union européenne à 25 », *Courrier des pays de l'Est*, n° 1042, mars-avril 2004.
13. Divers travaux soulignent le lien complexe et ténu entre réformes radicales et développement, et notent que plusieurs États ont amorcé une dynamique vertueuse sans avoir au préalable bouleversé leur ordre juridique. Sur le rôle des ajustements techniques pour susciter un processus de développement, voir F. Upham, « Mythmaking in the rule of law orthodoxy », Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace, *Working Papers*, n° 30, septembre 2002, disponible sur <[www.ceip.org](http://www.ceip.org)>.
14. Cité dans *Comments*, 6 mai 2004, Centre for Eastern Studies, Varsovie.
15. R. Brague, *Europe, la voie romaine*, Paris, Gallimard, 1992.

## **Revue des revues de l'adpf, sélection de juillet 2005**

- Gille LEPESANT: «L'Union européenne et son voisinage»  
article publié initialement dans la revue *Politique étrangère*, hiver 2004-2005.

### Traducteurs:

Anglais: Chris Turner  
Arabe: Anouar Moghtih  
Chinois: Chen Yu  
Espagnol: Ofelia Arruti  
Russe: Elena Gretchanaïa

### Droits:

- © Gilles Lepasant pour la version française
- © Chris Turner/Institut Français du Royaume Uni pour la version anglaise
- © Anouar Moghtih/Centre Français de Culture et de Coopération du Caire – Département de Traduction et d'Interprétation pour la version arabe
- © Chen Yu/Centre Culturel et de Coopération Linguistique de Pékin pour la version chinoise
- © Ofelia Arruti/Centre Culturel et de Coopération de Mexico – Institut Français d'Amérique Latine pour la version espagnole
- © Elena Gretchanaïa/Centre Culturel Français de Moscou pour la version russe