

L'UE, ses voisins et ses frontières *par Yves Bertoncini, Secrétaire général de Notre Europe et Sami Andoura, Chercheur senior à Notre Europe*

La récente signature du traité d'adhésion de la Croatie et les discussions relatives à l'espace Schengen relancent le débat sur les frontières de l'UE et, plus généralement sur les relations qu'elle doit établir avec ses voisins. Ce débat, qui revêt une importante dimension symbolique, doit être abordé sur la base d'une analyse globale, qui intègre à la fois « politique d'élargissement », « politique de voisinage » et gestion des « frontières extérieures » de l'UE.

1 – L'élargissement est un outil stratégique pour l'UE et une perspective mobilisatrice pour nombre de ses voisins

La stratégie d'élargissement a été et demeure un [formidable instrument de politique étrangère pour l'UE](#)* lui ayant permis de contribuer à la stabilité politique et au développement économique de nombre de ses voisins, notamment en Europe centrale. Elle a en outre débouché sur la constitution d'un espace de 500 millions de citoyens, avec les bénéfices qui en découlent en termes économiques et diplomatiques. Elle ne fait pas obstacle à l'approfondissement des politiques européennes, qui peut être mis en œuvre au niveau de l'UE ou dans un cadre plus restreint (comme on l'a vu pour l'UEM).

La mise en œuvre de [cette stratégie d'élargissement n'est sans doute pas parfaite](#) et mériterait d'être ajustée :

- ainsi d'un contrôle plus strict du respect par les pays entrants des conditions liées à leur adhésion, aussi bien avant qu'après qu'elle soit advenue : cet impératif vaut pour les adhésions à l'UE comme pour celles relatives à la zone euro et à l'espace Schengen ;
- ainsi également d'une prise en charge européenne plus affirmée des victimes des « délocalisations » qui pourraient découler de ces adhésions : le « Fonds européen d'ajustement à la mondialisation » peut y pourvoir, sauf à ce que soit créé un outil spécifique, sur le modèle des « Programmes intégrés méditerranéens » mis en place dans les années 80 ;
- ainsi enfin de la nécessité de tenir un discours politique clair sur les « nouvelles frontières » de l'UE, pour éviter l'impression de fuite en avant sans limites : cela suppose de clarifier le statut de l'ensemble de nos voisins, qui n'ont naturellement pas tous vocation à rejoindre l'UE.

Sur cette base, il est possible d'affirmer que la politique d'élargissement n'a pas encore épuisé tous ses effets bénéfiques, notamment vis-à-vis des [pays des Balkans occidentaux](#). Quelques autres pays peuvent aussi être appelés à rejoindre l'UE, s'ils en ont les capacités et s'ils le souhaitent – cette remarque valant pour l'Islande comme pour la Turquie. L'essentiel est de rappeler que la politique d'élargissement a d'abord pour but de faire « entrer l'Europe chez ses voisins », et non l'inverse, et qu'elle est à ce titre un [outil d'influence très précieux pour l'UE](#).

2 – « Elargissement » ou non, il est de l'intérêt vital de l'UE de développer une politique de « bon voisinage »

L'UE se doit de fonder ses relations avec ses voisins sur un socle commun d'interdépendances et de valeurs partagées afin de développer la prospérité et l'Etat de droit partout autour d'elle. Dans cette perspective, le [printemps arabe](#) lui offre une opportunité historique de renforcer un autre pilier de son action extérieure, à savoir sa « politique de voisinage », en mobilisant plus de ressources aussi bien au Sud qu'à l'Est.

* Les mots soulignés renvoient à des documents accessibles sur le site de Notre Europe (www.notre-europe.eu).

Conformément au principe de « différenciation », l'UE doit octroyer des avantages supplémentaires aux Etats s'engageant à s'attaquer à leurs maux récurrents (népotisme, corruption, captation des rentes, etc.), être intransigeante avec ceux qui bafouent les droits fondamentaux, tout en s'efforçant de soutenir les sociétés civiles. La réussite des pays pouvant bénéficier d'un « statut avancé », comme la Tunisie, l'Egypte, l'Ukraine ou la Géorgie, fera figure de [test pour l'ensemble des autres pays, mais aussi pour l'UE](#).

Le règlement des conflits qui menacent la sécurité et la stabilité de régions toutes entières, hier en Libye, aujourd'hui en Syrie, requiert par ailleurs une implication forte de l'UE, qui lui permettra de se constituer en [véritable pôle d'influence au niveau international](#).

Cette politique de « bon voisinage » concerne aussi la [Russie](#), avec laquelle l'UE doit avancer sur la voie d'un partenariat stable et constructif fondé sur l'interdépendance dans des domaines aussi essentiels que l'énergie, le commerce ou la libre circulation des personnes, mais aussi sur la coopération autour d'enjeux sécuritaires majeurs aux frontières de l'UE (Caucase, Syrie, conflit israélo-palestinien, etc.) et au-delà (Iran).

Une politique de « bon voisinage » suppose enfin d'améliorer la coopération établie avec les pays de l'espace économique européen, dont la Suisse et le Lichtenstein, et de s'assurer de sa cohérence avec nos politiques internes, notamment afin de lutter contre l'évasion fiscale.

3 – Une gestion efficace des « frontières extérieures » de l'espace Schengen suppose de mieux coopérer entre voisins

S'en remettre à des pays voisins pour la surveillance de « ses » frontières terrestres ou maritimes suppose un degré à la fois inédit et élevé de confiance mutuelle entre les 26 pays de [l'espace Schengen](#). Il n'est pas forcément étonnant que, en cas de problèmes survenus sur une frontière externe surveillée par tel ou tel pays, ses partenaires puissent lui demander des comptes et réfléchir aux remèdes à déployer. Pour autant, plusieurs éléments d'analyse doivent être pris en considération :

- la priorité politique est le renforcement des frontières extérieures vulnérables, sur la base d'un meilleur partage en termes de solidarité et de responsabilité : [l'approfondissement de la solidarité européenne](#) (Fonds européen pour les frontières, Agence « Frontex », patrouilles conjointes, « [Rapid Border Intervention Team](#) ») doit en effet aller de pair avec une responsabilité accrue des Etats membres de l'espace Schengen : cela suppose que les Etats présumés défaillants jouent pleinement leur rôle tout en acceptant d'être évalués et assistés par leurs pairs et par l'UE, afin de rétablir la confiance mutuelle nécessaire aux bonnes relations entre pays voisins ;

- l'hypothétique rétablissement des contrôles fixes aux frontières nationales peut intervenir à titre ponctuel et en derniers recours via l'usage de « clauses de sauvegarde », qui concernent à ce stade l'ordre public mais non l'immigration clandestine ou les défaillances aux frontières extérieures ; il traduit le poids symbolique que conservent les dites « frontières » mais, s'il était permanent, il aurait un coût budgétaire très lourd au regard de son efficacité très relative ; il conduirait en outre à compliquer la vie des dizaines de milliers de personnes qui vont chaque jour travailler, [étudier](#) ou retrouver des proches sans formalités administratives ni longues files d'attente ;

- les flux d'immigration clandestine ne proviennent pas principalement des défaillances des contrôles opérés par les postes frontières fixes : entre 2/3 et 3/4 des clandestins présents sur le territoire de l'UE y sont en effet entrés légalement, avant d'y demeurer au-delà de la période prévue ; ce déficit de contrôle touche l'ensemble des Etats membres et pourra être en partie comblé par la mise en place d'un système européen d'échange d'informations en matière de visa à l'été 2012, puis plus largement par la mise en place programmée d'un registre européen global des entrées et sorties ;

- une prévention efficace de l'immigration clandestine repose avant tout sur le renforcement des contrôles mobiles, dans des conditions compatibles avec la liberté de circulation telles que définies par la Cour de justice ; elle passe surtout par la coopération établie avec les pays de transit autant qu'avec les pays source de cette immigration : c'est aussi sur ce registre que les accords conclus dans le cadre de la politique de voisinage revêtent une importance stratégique pour l'UE.