

QUELLES LIMITES POUR L'UE : QUELLES RELATIONS AVEC UN VOISINAGE À GÉOMÉTRIE VARIABLE ?

Jean-François Drevet | *Agrégé de géographie et ancien fonctionnaire européen.*

RÉSUMÉ

Jusqu'à la fin des années 1980, les relations avec les périphéries n'ont pas occupé une place importante dans la construction européenne. À l'est, le rideau de fer réduisait les contacts au minimum, et au sud, la Communauté gérait un éventail d'accords d'association, afin d'« européeniser » les préférences douanières octroyées par plusieurs États membres dans le cadre colonial. Quant aux adhésions, elles étaient restées des événements ponctuels : une moyenne de trois pays par décennie, avec un déplacement des limites vers le nord et le sud (voir pages 3 à 5).

“ L'UE A DÛ CONCEVOIR UN NOUVEAU MODE DE RELATIONS AVEC SES VOISINS, MOINS QUE L'ADHÉSION ET PLUS QUE L'ASSOCIATION ”

L'ouverture qui a suivi la destruction du mur de Berlin, puis le grand élargissement de 2004-2007 ont projeté l'ensemble du continent dans une réalité nouvelle. (voir pages 5 à 10) L'Union européenne (UE) a dû concevoir un nouveau mode de relations avec ses voisins, moins que l'adhésion (impossible ou non souhaitable pour la plupart des pays concernés dans le contexte actuel) et plus que l'association (qui n'offrait qu'un champ de coopération restreint). En 2003, la Politique européenne de voisinage (PEV) a été lancée dans ce contexte (voir pages 11 à 20).

Après une décennie de fonctionnement, ses résultats sont à la fois inégaux et controversés. Le rapprochement s'est intensifié, sans atteindre l'objectif initial de créer autour de l'Europe un « cercle d'amis » reprenant une grande partie de la législation communautaire. Les relations bilatérales sont restées prépondérantes, l'équilibre recherché entre l'est et le sud toujours précaire. Quant à la démocratie, dont on espérait la propagation dans les pays du voisinage, elle marque le pas, ce qui restreint le développement de relations stables et étroites.

On observe cependant une extension du champ d'action des politiques communes au-delà des frontières de l'UE. Le « volet externe » de ces politiques prend constamment de l'importance, même quand elles sont fortement centrées sur des activités intracommunautaires (voir pages 20 à 23).

Plus qu'un ensemble aux limites stables, c'est l'Europe des « cercles concentriques » évoquée par Jacques Delors qui est devenue une réalité de plus en plus tangible. Entre l'UE et le troisième cercle des pays aux horizons géopolitiques multiples (Russie, Turquie et Moyen-Orient), les pays du voisinage en occupent un second, où l'intensification des échanges ne suffit pas à améliorer les régimes politiques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. La logique actuelle des limites pour l'UE	3
2. Les élargissements en cours	5
2.1. Le cas islandais	6
2.2. Les Balkans occidentaux	7
2.3. La Turquie	8
3. La Politique européenne de voisinage (PEV)	11
3.1. Une alternative à l'élargissement	11
3.2. Bilan d'une décennie : les ambitions et les résultats	12
3.3. Prépondérance des relations bilatérales	16
3.3.1 La PEV et le Sud : du « printemps arabe » à l'« hiver islamiste » ?	16
3.3.2. La PEV et l'Est : les incertitudes du Partenariat oriental	18
3.4. Une politique nécessaire au succès inégal	19
4. Les politiques communes franchissent les limites de l'UE	20
4.1. Le spill over	20
4.2. La Politique maritime intégrée (PMI)	21
CONCLUSION	22

INTRODUCTION

L'adhésion de la Croatie, le 1^{er} juillet 2013, marque-t-elle une nouvelle étape dans l'agrandissement de l'Union européenne (UE) ? Avant de s'accélérer en 2004-2007, avec pas moins de 12 adhérents, il avait progressé à un rythme moyen de trois nouveaux États membres par décennie¹. Avec un aussi grand nombre de candidats reconnus et potentiels, que nous réservent les années 2010 ?

Indépendamment du processus d'adhésion, le territoire européen connaît une évolution bien plus complexe. Agrandi par l'unification allemande (1990), en attendant l'adjonction de Mayotte au 1^{er} janvier 2014, il est aussi menacé d'un recul, si le référendum prévu au Royaume-Uni d'ici 2017 en décide ainsi. Par ailleurs, l'évolution de la construction européenne depuis Maastricht a superposé d'autres zonages à celui de l'UE (la zone euro et l'espace Schengen), qui sont aussi en évolution constante.

Dans cette Europe à géographie variable, ces changements fréquents ont brouillé notre vision des territoires. On tentera donc de situer :

- La logique actuelle des limites : qui fait réellement partie de l'UE et pour quelles politiques ?
- Les élargissements en cours : qui a vocation à rejoindre l'Union et dans quelles conditions ?
- Au-delà des limites, quel est le contenu effectif de la Politique européenne de voisinage (PEV) ?
- Quel rôle exerce la mise en œuvre des politiques communes au-delà des limites de l'UE ?

Dans ce contexte, peut-on mesurer l'importance des changements dans la cosmogonie des planètes qui gravitent autour de l'UE : quel est le possible et où se trouve le souhaitable ?

1. La logique actuelle des limites pour l'UE

Juridiquement, le territoire communautaire est celui où s'applique l'acquis. Il correspond à la plus grande partie de ses États membres, mais avec des exceptions : dans le passé (1958-1990), l'ensemble de l'Allemagne était réputé faire partie de la CEE, bien que la législation communautaire ne soit en vigueur que sur le territoire contrôlé par la RFA. Il en va de même aujourd'hui à Chypre, membre de l'UE dans sa totalité, la mise en œuvre de l'acquis étant suspendue dans la partie nord en raison de l'occupation turque.

Car ce sont les États membres qui décident de la configuration de leur territoire où s'applique l'acquis et qui le font en fonction de critères qui leur sont propres.

Bien qu'ils soient tous extra-européens, la France² a incorporé ses départements d'outre-mer (DOM), mais pas ses territoires (TOM) : les Antilles françaises, la Guyane et la Réunion font partie de l'UE et sont classées régions ultrapériphériques (RUP). Ce groupe n'est pas stable : l'Algérie en a fait partie au moment de la

1. 1973 (Royaume-Uni, Danemark et Irlande), 1981-1986 (Grèce, Espagne et Portugal), 1995 (Autriche, Finlande et Suède).

2. Les autres pays fondateurs (en 1957, la Belgique, l'Italie et les Pays-Bas avaient encore des colonies) n'ont pas suivi l'exemple français. Comme les Antilles néerlandaises sont restées en dehors du territoire communautaire, la petite île de Saint-Martin, partagée entre les deux pays depuis 1648, possède donc une frontière externe de l'UE.

signature du traité de Rome (1958-1962), Saint-Pierre et Miquelon y a fait une courte apparition (1976-1985) et Mayotte, devenu DOM, bénéficiera de ce statut en 2014. Leurs limites peuvent changer³.

Lors de leur adhésion, le Royaume-Uni et le Danemark ont agi au coup par coup. Les Britanniques ont incorporé Gibraltar, mais pas les îles Anglo-Normandes et l'île de Man, ni aucune de leurs possessions d'outre-mer. Le Danemark a rattaché le Groenland (1973-1985), mais pas les îles Féroé. En 1986, l'Espagne a incorporé ses « places de souveraineté » au Maroc⁴ et, après quelques hésitations, les îles Canaries (qui ne faisaient pas partie du territoire douanier espagnol).

“ DÈS LA SIGNATURE
DU TRAITÉ DE
ROME, LES LIMITES
CONVENTIONNELLES
DU CONTINENT ONT ÉTÉ
LARGEMENT DÉPASSÉES ”

On voit que dès la signature du traité de Rome, les limites conventionnelles du continent, pour autant qu'elles existent, ont été largement dépassées. Cependant, pour adhérer à l'UE, l'article 49 du traité impose d'être un « État européen », concept non clairement défini et qui a fait l'objet d'une interprétation assez large : l'appartenance de Chypre ou de la Turquie à l'Europe n'a jamais été contestée et l'acceptation des trois pays du Caucase⁵ par le Conseil de l'Europe consolide leur position. L'article 49 n'a jusqu'à présent été opposé qu'au Maroc⁶, quand il avait interrogé Bruxelles sur une éventuelle candidature en 1987. Reste à savoir ce qui serait décidé si un pays plus lointain demandait son adhésion à l'UE⁷.

Depuis la signature du traité de Maastricht, la carte est devenue plus complexe, en raison de l'adhésion refusée ou différée de plusieurs États membres à certaines nouvelles politiques communes :

- La zone euro ne comprend pas tous les États membres (en sont exclus ceux qui ne veulent pas et ceux qui ne peuvent pas encore en faire partie), mais le Monténégro et le Kosovo y sont inclus de fait⁸.
- Il en va de même de l'espace Schengen : le Royaume-Uni (et par contre-coup l'Irlande) ont refusé d'en faire partie, Chypre en est exclu à cause de la partition *de facto* de l'île et la Roumanie et la Bulgarie attendent d'être autorisées à en faire partie⁹. Par ailleurs, l'adhésion en bloc des cinq pays de l'Union nordique des passeports (créée en 1954 entre les 5 pays du *Norden*) a mis l'Islande et la Norvège, bien que non-membres de l'UE dans l'espace Schengen, qui inclut aussi la Suisse depuis décembre 2008.

Comme celle des adhésions, cette carte n'est pas stabilisée : tous les nouveaux États membres ont vocation à rejoindre la zone euro et l'espace Schengen.

Une autre qualité qui ne recouvre pas les limites précédentes est celle de citoyen européen, qui découle de celle d'un État membre. En conséquence, les habitants des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), restés sous la juridiction de quatre d'entre eux (la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Danemark) le sont également. D'autres territoires extérieurs pourraient aussi avoir une majorité de citoyens européens : c'est déjà le cas de Chypre Nord, où les insulaires possèdent des passeports de l'UE et cela va se produire en Moldavie, où la majorité des habitants, pour des raisons historiques¹⁰, est éligible à la citoyenneté roumaine (donc européenne).

Indépendamment de l'adhésion pure et simple, il existe donc plusieurs autres manières de rejoindre l'UE :

- L'incorporation au territoire d'un État membre : ce qui s'est produit en 1990 pour les 5 nouveaux *Länder* allemands serait le scénario à suivre en cas de réunification de Chypre, ainsi qu'un moyen éventuel pour la Moldavie, via l'union avec la Roumanie, de contourner les complexités d'un processus d'adhésion ;

3. La Réunion a compris les îles du canal de Mozambique jusqu'en 2005, qui ont donc fait partie du territoire communautaire jusqu'à cette date, avant d'être rattachées aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui ont le statut de TOM. Pour les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui se sont séparées de la Guadeloupe en 2007, la première a choisi de rester dans l'UE, la dernière est devenue un Pays et territoire d'outre-mer (PTOM).

4. Les deux villes de Ceuta et Melilla, ainsi que quelques petites îles (peñon de Alhucemas, peñon de Véles et les îles Chafarinas).

5. Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan.

6. Décision du Conseil du 1^{er} octobre 1987.

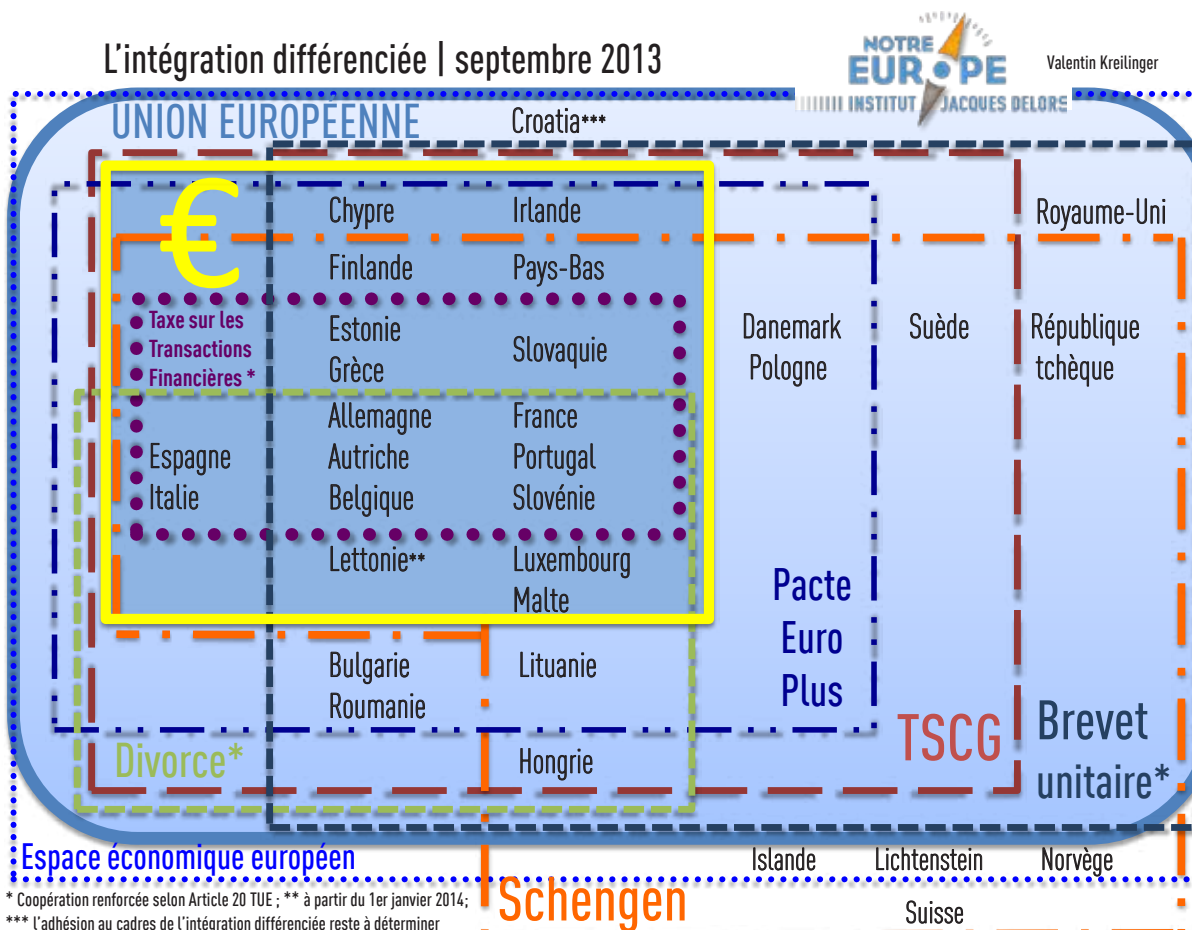
7. Le Kazakhstan n'a pas manqué de faire remarquer qu'il est comme la Turquie en partie européen, puisqu'un fragment de son territoire se trouve à l'ouest du fleuve Oural, limite conventionnelle du continent, avec la chaîne de montagnes du même nom.

8. Ainsi que les bases britanniques de Chypre (SBA).

9. En raison de leur éloignement géographique, les DOM sont aussi en dehors de l'espace Schengen.

10. La Moldavie à l'ouest du Dniestr a fait partie de la Roumanie de 1919 à 1940 et de 1941 à 1944.

- L'obtention de la citoyenneté européenne, via celle d'un État membre et dans une moindre mesure, l'adhésion à Schengen, éventuellement à la zone euro (le Monténégro et le Kosovo l'ont fait sans le demander, mais pas l'Islande, qui aurait voulu y entrer sans adhérer à l'UE).



Source : Valentin Kreitinger, dans le cadre du projet de recherche de Notre Europe - Institut Jacques Delors sur l'intégration différenciée

2. Les élargissements en cours

Depuis les années 1970, la Communauté européenne a mis au point une procédure d'adhésion basée sur la reprise attentive de toutes les dispositions en vigueur dans l'acquis communautaire, qui a fonctionné lors des élargissements de 1973, 1981, 1986 et 1995. À la suite des candidatures des pays d'Europe centrale et face à l'énorme tâche d'assurer l'intégration d'une douzaine de nouveaux membres, la Commission a mis au point une « méthode de l'adhésion », basée non seulement sur la reprise de l'acquis, mais sur un certain nombre de critères politiques, destinés à assurer la consolidation des nouvelles démocraties et la stabilisation de leurs frontières¹¹.

Cette méthode a servi à piloter une négociation complexe (12 pays x 31 chapitres, soit 372 ouvertures et autant de clôtures à décider à l'unanimité, en quelques années entre 1998-2005). La dynamique ainsi créée, accompagnée de part et d'autre d'une assez grande volonté politique, a assuré une certaine forme de réunification de l'Europe, bien que le processus d'intégration lui-même ne soit pas encore parvenu à son terme. Non seulement la « méthode de l'adhésion » a donné à la Commission un rôle essentiel dans une négociation de nature inter-gouvernementale, mais elle a assuré un fonctionnement rapide et efficace d'un processus facile à bloquer.

11. Sur la base des critères de Copenhague : « L'adhésion requiert du pays candidat :

- qu'il ait des institutions stables, garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ;
- l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ;
- la capacité du pays candidat à assumer les obligations de l'adhésion et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. »

D'une part, elle a empêché certains États membres de succomber aux tentations offertes par la règle de l'unanimité : bloquer une aussi vaste opération aurait fait à celui qui l'aurait risquée plus de mal que de bien, en l'exposant aux critiques des 14 autres membres et des 12 candidats. D'autre part, elle a apporté aux candidats une totale égalité de traitement, en les tenant constamment informés de l'ensemble des enjeux de la négociation, mais aussi de l'état réel de préparation de chacun d'entre eux. L'émulation créée à partir de 2000 par le système de « la régates » leur a donné l'assurance que rien ne serait fait pour retarder leur adhésion, à condition qu'ils fassent effectivement les efforts nécessaires, définis d'un commun accord et assortis du soutien communautaire correspondant, à travers les aides de PHARE et des opérations de jumelage. Le résultat final est un compromis entre deux préoccupations contradictoires : gérer l'urgence politique afin d'assurer au plus vite la stabilité de l'ensemble du continent qui avait été menacée par les guerres dans l'ex-Yougoslavie, tout en offrant des délais raisonnables de reprise de l'acquis. Plus de dix années après la signature du traité, on peut constater que la plupart des craintes nourries à l'époque ne se sont pas vérifiées.

“ AVEC L'ENLARGEMENT
FATIGUE DES ÉTATS
MEMBRES, LA DYNAMIQUE
DE L'ADHÉSION EST
EN PANNE. ”

Pour d'autres raisons, il n'est pas démontré que cette méthode puisse fonctionner aussi bien dans l'avenir. En effet, le groupe des candidats actuels est très hétéroclite : un membre inattendu de l'Espace économique européen (EEE), les irréductibles balkaniques (après la Slovénie et la Croatie) et le cas très spécifique de la Turquie. Les chapitres de la négociation sont passés de 31 à 35 et les critères politiques y prennent une place croissante, jusqu'à devenir des obstacles d'une ampleur inconnue lors des élargissements antérieurs.

Avec l'« *enlargement fatigue* » des États membres, la dynamique de l'adhésion est en panne, alors qu'elle doit encore assurer l'intégration d'une demi-douzaine de candidats déclarés et potentiels, sans compter les « candidats à la candidature ».

Sans reprendre les analyses très complètes de ces pays établies dans les rapports annuels de la Commission¹², nous tenterons ici de situer leur problématique dans la stratégie d'élargissement et par rapport à la pertinence de celle-ci.

2.1. Le cas islandais

Après s'être longtemps maintenue à l'écart de l'UE¹³, essentiellement pour ne pas avoir à partager ses ressources halieutiques¹⁴, l'Islande a revu sa position quand elle s'est trouvée plongée dans la crise en 2008¹⁵. Initialement intéressée par la monnaie unique, elle s'est résignée à se porter candidate en juillet 2009, quand on lui a répondu qu'elle n'aurait pas accès à la zone euro sans adhérer à l'UE.

Lancée en juillet 2010, la négociation progresse à un bon rythme, facilitée par l'appartenance de l'Islande à l'Espace économique européen (EEE) : à la fin de 2012, 27 chapitres sur 35 ont été ouverts et 11 sont provisoirement clôturés. Il reste cependant à ouvrir quelques dossiers controversés : la libre circulation des capitaux et surtout les 3 chapitres agro-pêche, où les divergences restent sensibles.

La pénible remise en ordre du secteur financier n'est pas terminée, bien que le contentieux *Icesave* avec les Pays-Bas et le Royaume-Uni ait été tranché en faveur des Islandais par la Cour de justice de l'Association européenne de libre-échange (AELE)¹⁶. L'État, les entreprises et les ménages restent lourdement endettés et dépendant de leurs créanciers extérieurs.

Sur le fond, l'opinion islandaise, qui doit se prononcer par référendum, est partagée. En 2009, l'ouverture des négociations n'a recueilli qu'une faible majorité au Parlement (33 voix pour, 28 contre et 2 abstentions).

12. *Stratégie d'élargissement et principaux défis 2010-2013*, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Bruxelles, 10 octobre 2012, COM(2012) 600 final, 90p.

13. Le seul membre de l'AELE qui n'avait jamais posé sa candidature, à la différence de la Norvège (qui aurait pu adhérer en 1973 et 1995) et de la Suisse (dont la candidature, déposée en 1990, a été ajournée *sine die* par les autorités helvétiques en 1992, mais n'a pas été retirée).

14. Les pays et régions nordiques ayant d'importantes ressources halieutiques ont le plus souvent choisi de rester à l'écart de l'UE : c'est non seulement le cas de la Norvège et de l'Islande, mais aussi des îles Féroé et du Groenland.

15. Au 31 juillet 2008, la dette extérieure représentait 7,5 fois le PIB de l'île.

16. EFTA Court, Arrêt du 28 janvier 2013.

La motivation initiale, l'accession à la monnaie unique, s'est bien érodée avec la crise de l'euro et le traitement subi par Chypre, qui a connu à bien des égards la même mésaventure que l'Islande en 2008. Sondée et re-sondée, la population hésite, les partisans de l'adhésion étant minoritaires depuis la fin de 2011. Un acte manqué, comme la Norvège en a donné deux fois l'exemple, n'est donc pas à exclure.

2.2. Les Balkans occidentaux

Si la Yougoslavie avait survécu, il est probable qu'elle aurait participé au « grand élargissement » de 2004. L'UE aurait pu s'appuyer sur le gouvernement de Belgrade pour obtenir la mise en œuvre de l'acquis dans les régions les moins avancées du sud et de l'est. Au lieu de cela, elle est contrainte d'intervenir directement dans la gestion de plusieurs nouveaux États, et de soutenir activement une demi-douzaine d'administrations dans leur rapprochement laborieux avec la législation communautaire.

Compte tenu de leur situation géopolitique, les pays des Balkans occidentaux ne peuvent être livrés à eux-mêmes. Depuis 2000, en les qualifiant de « candidats potentiels », l'UE les a placés dans une perspective d'adhésion, à condition qu'ils soient en mesure d'en assumer les obligations.

Faute d'émulation entre les candidats, cette évolution n'est pas très rapide. Après les adhésions de la Slovénie en 2004 et de la Croatie en 2013, le Monténégro (les négociations ont commencé en juin 2012) et bientôt la Serbie (qui doit les ouvrir prochainement) sont en bonne voie. Il reste à intégrer les régions les moins avancées de l'ex-Yougoslavie (Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Kosovo), sans compter l'Albanie, qui ne l'est pas davantage. Pour ces pays, aux contraintes de l'intégration européenne, s'ajoute une lourde tâche de « *nation building* » dans un contexte marqué par de nombreuses hétérogénéités ethniques et religieuses. Selon le dernier rapport de la Banque mondiale, les Balkans occidentaux sont aussi plongés dans une profonde récession¹⁷, avec des taux de chômage qui dépassent 25 %, ce qui ne va pas accélérer leur intégration.

Établis pays par pays, les rapports de la Commission soulignent l'importance de la tâche à accomplir, que les problèmes post-adhésion rencontrés par la Roumanie et la Bulgarie engagent à ne pas à sous-estimer. Rien de tout cela n'incite les États membres à accélérer le processus, notamment quand ils ont, comme la Grèce avec la Macédoine, un contentieux bilatéral. Le Conseil a donc tendance à multiplier les antichambres : les candidats potentiels deviennent des candidats reconnus, avant de passer dans la catégorie supérieure des pays en négociation, ce qui ne réduit pas les délais d'attente.

“ FAUT-IL POUR AUTANT CHANGER DE MÉTHODE ? ”

Faut-il pour autant changer de méthode ? Une pérennisation du *statu quo* paraît difficile, tant il serait délicat de maintenir, au cœur de l'Europe, une sous-catégorie de pays à souveraineté limitée, n'appliquant qu'une partie de l'acquis communautaire. À part un renforcement des stratégies de pré-adhésion et des aides financières, on ne voit pas ce qui pourrait accélérer le processus, du fait de l'importance des problèmes politiques et administratifs qui restent à résoudre.

Dans l'ex-Yougoslavie, le choix de l'Europe en faveur du respect des limites administratives fixées par Tito, qui sont devenues autant de frontières internationales, a laissé sans solution un certain nombre de statuts de minorités, qui affectent fortement la cohésion de plusieurs de ces pays. La Macédoine, pour laquelle la Commission recommande l'ouverture de négociations depuis plusieurs années, n'a pas seulement un contentieux sémantique avec la Grèce¹⁸. Sa cohésion interne dépend d'une entente durable entre les slavophones et les albanophones, imparfaitement assurée par les accords d'Ohrid¹⁹. La Bosnie, où trois nationalismes divergent ou même s'opposent, ne dispose même pas d'un tel instrument. Quant au Kosovo, il doit accommoder sa minorité serbe, qui n'accepte pas d'avoir été détachée de la mère-patrie. L'Albanie, qui passe pour plus homogène, doit résoudre des problèmes de capacité administrative²⁰ qui sont, à certains égards, plus difficiles que ceux des pays cités plus haut.

17. BIRD, *From Recession to Reform: The Western Balkans and the Impacts of a Double Dip Recession*, Washington, 12 décembre 2012, 49p.

18. La Macédoine a été admise à l'ONU en 1993 sous le nom provisoire d'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, (ARYM) en raison d'un différend toponymique avec la Grèce, dont trois régions administratives (Macédoine de l'ouest, Macédoine centrale et Macédoine de l'est) portent aussi ce nom.»

19. Signés en août 2001 sous la pression de l'UE et des États-Unis.

20. Ils ont été bien décrits dans l'avis donné par la Commission sur la candidature de Tirana en novembre 2010.

Si les adhésions interviennent d'ici 2020, il aura fallu pas moins de 30 ans pour sortir les Balkans occidentaux de la situation créée par la dislocation de la Yougoslavie et en faire des États membres de plein droit.

2.3. La Turquie

Comme la Croatie, la Turquie a engagé ses négociations d'adhésion en octobre 2005. Que les résultats ne soient pas comparables était tout à fait prévisible et n'a surpris personne. Depuis la fin des années 1990, les rapports annuels de la Commission évaluent son état de préparation : le plus récent²¹ montre à quel point des efforts importants sont toujours nécessaires. Bien qu'elle se pose en victime de l'ostracisme européen et qu'elle ait quelques bonnes raisons pour cela, la Turquie est pour beaucoup dans le blocage : son « *bargaining instead of complying* » est un comportement qui diffère totalement de celui des candidats antérieurs.

Il est regrettable que l'ouverture des négociations ait été un objectif en soi, aussi bien par la présidence britannique que par la Turquie et qu'elle n'ait pas fait l'objet de conditions préalables précises. Le résultat ne s'est pas fait attendre : dès 2006, la négociation a été partiellement gelée, à la suite du refus d'Ankara d'honorer sa signature en ouvrant ses ports et son espace aérien aux navires et aux avions chypriotes²².

Il ne s'agit pas d'une question symbolique. Sans vouloir traiter ici de la question de Chypre²³, il est nécessaire de souligner qu'en refusant de reconnaître un État membre, dont elle occupe 37 % du territoire depuis près de quarante années, non seulement la Turquie compromet gravement l'issue d'une négociation où tout se décide à l'unanimité, mais elle montre qu'elle n'a pas compris ce que doivent être les relations entre des pays appartenant à la même Union. En ne voulant pas admettre qu'elle n'a pas plus de raison de se mêler des affaires de Chypre que la France et les Pays-Bas des conflits linguistiques de la Belgique, elle prétend imposer à l'intérieur de l'UE des relations fondées sur la force au lieu du droit.

“ LA TURQUIE N'A PAS
COMPRIS CE QUE DOIVENT
ÊTRE LES RELATIONS ENTRE
DES PAYS APPARTENANT À
LA MÊME UNION ”

Par ailleurs, l'affaire de Chypre n'est qu'un des aspects d'une divergence majeure sur le rôle des critères politiques entre l'UE et la Turquie, qui n'en reconnaît pas la légitimité, bien qu'ils aient, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, une base juridique solide. Or, d'après le dernier rapport de la Commission, la Turquie reste très en deçà des normes pour les critères internes (respect des droits de l'homme) et en infraction constante pour les critères externes (amélioration des relations de voisinage²⁴).

Bien qu'elle soit en mesure de progresser sur les dossiers économiques, la négociation semble en l'état actuel vouée à l'échec sur le plan politique. Pour éviter une rupture, les présidences successives pourraient s'efforcer d'ouvrir quelques nouveaux chapitres, sans chercher à faire beaucoup avancer le dossier²⁵. Mais la Turquie conserve l'espoir de forcer une adhésion à ses conditions, en exploitant les faiblesses de l'UE et grâce aux pressions des États-Unis.

Il est nécessaire d'explorer l'évolution possible des relations UE-Turquie, indépendamment de la négociation d'adhésion²⁶.

À court terme, le parti au pouvoir à Ankara²⁷ a pris des positions difficilement compatibles avec des relations apaisées avec l'UE. Comme la Russie, il utilise plutôt sa « capacité de nuisance » en s'opposant à l'UE dans le

21. *Turkey 2012 progress report*, Commission staff working document, SWD(2012)336 final, Bruxelles, 10 octobre 2012, 94p.

22. L'élargissement de l'UE en 2004 impliquait l'extension de l'union douanière UE-Turquie aux nouveaux membres via un protocole que la Turquie a signé pour ouvrir les négociations d'adhésion, mais a refusé d'appliquer à Chypre.

23. Jean-François Drevet, Aziliz Gouez et Andreas Theophanous, « Chypre et l'UE : état des lieux et défis », *Policy Paper No 58, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 19 septembre 2012

24. Le mandat de négociation établi par le Conseil en 2005 demande à la Turquie « un engagement sans équivoque en faveur de bonnes relations de voisinage et l'engagement de résoudre tous ses conflits frontaliers, en conformité avec la Charte des Nations unies et si nécessaire via la Cour de Justice internationale [de La Haye] ».

25. Il est actuellement question de la politique régionale, ce qui ne mènera pas très loin : la réglementation qui va être adoptée pour la période 2014-2020 ne sera pas applicable en Turquie, à moins qu'elle n'adhère avant 2020.

26. Elvire Fabry, « UE-Turquie : l'urgence d'une coopération stratégique plus étroite », *Policy Paper No 62, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 31 janvier 2013

27. AKP, Adalet ve Kalkınma Partisi (Parti pour la Justice et le Développement).

cadre de l'Organisation du traité atlantique nord (OTAN), ou en entravant la lutte contre le nucléaire iranien (non application des sanctions, tentatives de contournement²⁸). Sa nouvelle politique étrangère, néo-ottomane ou panislamique, n'a pas grand-chose de commun avec celle de l'UE. Aussi longtemps qu'il dispose d'une solide majorité à l'Assemblée nationale et d'une bonne conjoncture économique, sans compter l'appui un peu naïf de Washington²⁹, l'AKP poursuivra ses errances. Perçue comme une organisation en déclin, l'UE, qui n'a pas les moyens de pression des États-Unis, ne peut espérer obtenir grand-chose, à moins qu'un choc majeur dans la région, par exemple une confrontation avec l'Iran, ne conduise Ankara à un rapprochement durable avec le camp occidental.

À moyen et à long terme, il convient de réfléchir à la place qui lui reviendrait dans le contexte d'une coopération accrue dans l'ensemble de l'Union pour la Méditerranée (EUROMED).

Sans avoir renoncé à des confrontations parfois brutales et en montrant toujours une très faible capacité à accepter des compromis, la Turquie a fondamentalement fait évoluer sa politique étrangère. Les généraux, qui l'avaient orientée pendant longtemps, n'ont pas su se départir de l'obsession sécuritaire d'un pays membre de la chaîne linéaire de l'OTAN, rassuré par le soutien d'un allié puissant mais lointain, qui est toutefois mal intégré dans son voisinage immédiat. Au contraire, Ahmet Davutoğlu³⁰ veut le replacer dans son contexte géopolitique réel : celui d'un pays eurasiatique, au contact de plusieurs ensembles régionaux riches de potentialités nouvelles : l'Asie centrale, la Méditerranée, le Proche-Orient et pas seulement l'Europe. Que sa politique soit mal appliquée et jusqu'à présent bien éloignée du « zéro problème avec les voisins » qu'elle prétend réaliser, qu'elle ait pris parti dans les conflits au lieu de se poser en médiatrice (entre Israël et ses voisins arabes, entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie) ne signifie pas que ses fondamentaux soient erronés. La diversification récente des échanges commerciaux de la Turquie est là pour montrer qu'elle présente de vastes potentialités³¹.

Au-delà des controverses de la négociation d'adhésion, pas plus que la Russie, la Turquie n'a vocation à s'aligner (comme on le lui demande actuellement) sur une construction politique européenne qui fonctionne suivant une autre logique. L'idée, apparemment généreuse et en fait très eurocentrique, de faire d'elle un avant-poste de la démocratie dans les régions troublées de l'Asie occidentale ou centrale, repose en grande partie sur une illusion. Pour autant que l'UE en ait besoin, on ne voit pas pourquoi la Turquie se mettrait à son service dans les steppes du bassin aralo-caspien ou sur le pourtour de la mer Noire.

Comme n'importe quel pays, elle doit s'intégrer dans son environnement géographique, qui n'est pas prêt de fonctionner comme dans l'UE. La Turquie doit pour cela naviguer entre des pays instables et potentiellement dangereux. Elle a aussi quelques raisons d'entretenir des relations privilégiées avec plusieurs de ces pays, non en raison d'une hypothétique solidarité islamique, mais en fonction de ses besoins, notamment de son déficit énergétique et de son appartenance au bassin hydrographique mésopotamien, aujourd'hui source de conflits violents, mais porteur de solidarités nouvelles si on sait les valoriser.

Ankara a donc beaucoup de raisons de vivre sa relation avec l'UE comme Moscou, l'islamisme en plus, s'il s'avère un trait durable de sa politique étrangère. Le marché turc sera de plus en plus intéressant pour l'UE, mais sa politique étrangère restera divergente et éventuellement opposée.

Autant en prendre la mesure et établir avec elle des relations conformes aux intérêts des deux parties :

- La dynamique de l'union douanière s'étant révélée mutuellement favorable, pourquoi ne pas glisser vers son approfondissement, via une adoption des règles du marché unique qui lui conviennent, afin d'accompagner la libéralisation de l'économie turque en offrant aux deux parties de nouvelles opportunités de croissance ?

28. « Ankara et le pétrole iranien » *Le Monde*, 25 octobre 2012, page 5

29. Au lieu de faire pression sur Israël pour arrêter la colonisation, l'administration Obama a préféré contraindre Jérusalem à faire des excuses à la Turquie pour l'épisode du Mavi Marmara.

30. Ahmet Davutoğlu, né en 1959, conseiller diplomatique d'Erdoğan, puis ministre des Affaires étrangères depuis mai 2009, est l'auteur de *Stratejik Derinlik (Strategic Depth)*, publié en 2001, qui expose la nouvelle politique étrangère qu'il met en application.

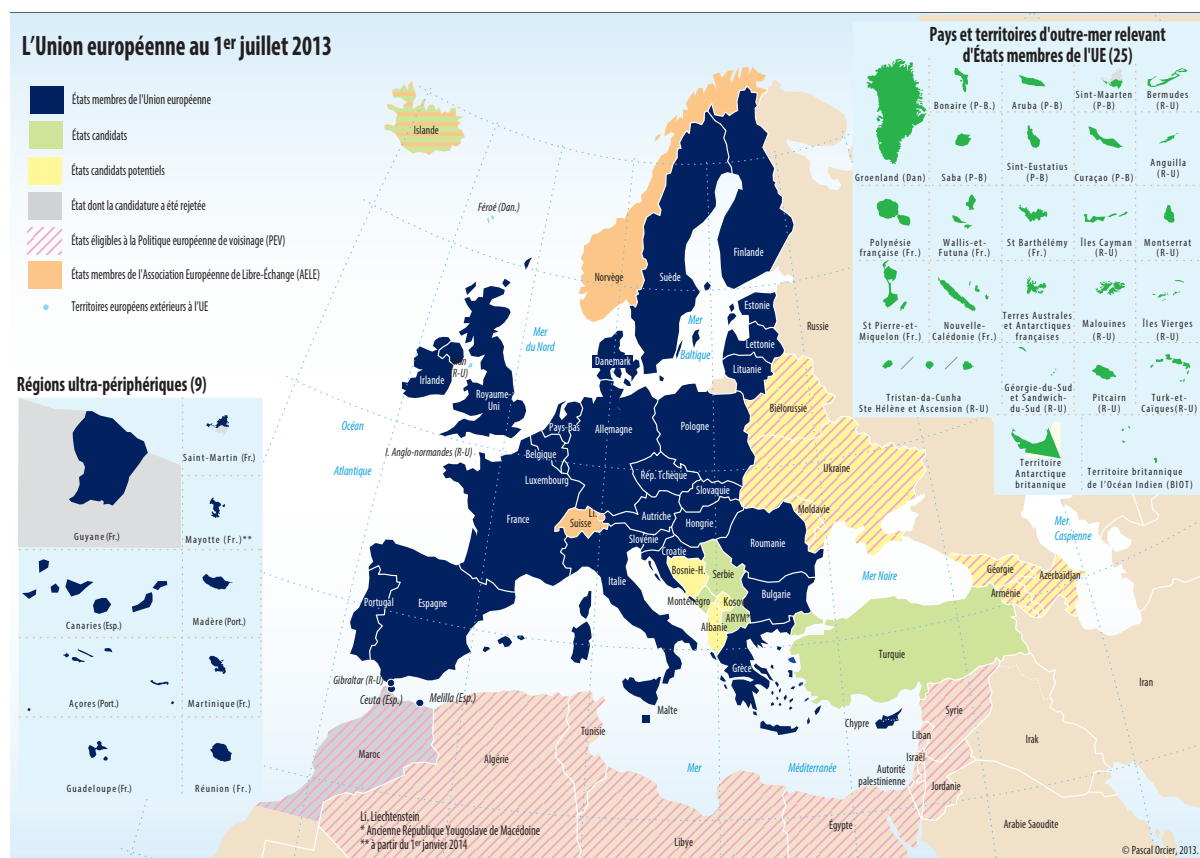
31. Les exportations turques vers les pays MENA (Middle East & North Africa, y compris Israël) sont passées de 8 % au début des années 2000 à 26 % du total en 2009.

- L'UE serait alors mieux armée pour exiger et éventuellement obtenir un peu plus de respect du droit international, par exemple la normalisation des conflits qui perdurent avec le monde hellénique. La Turquie sera bientôt assez développée pour comprendre qu'elle n'a rien à gagner à rester à Chypre et à refuser l'arbitrage de la Cour internationale de La Haye dans la délimitation des frontières maritimes en mer Égée.

Sur le fond, comme la Russie l'a bien compris, un pays qui a des objectifs divergents n'a pas intérêt à se lier les mains en s'engageant à mettre en œuvre des politiques qui ne lui conviennent pas. Ce n'est pas non plus l'intérêt européen d'offrir un siège au Conseil à un pays qui ne sera jamais d'accord avec les autres et refusera « l'exercice en commun de la souveraineté ».

Coopérer davantage avec Ankara³² est une recommandation de Washington de « *play nice with Turkey*³³ », qui a rarement produit des dividendes. Associer la Turquie à la coopération inter-méditerranéenne, alors que les États membres ne sont déjà pas d'accord entre eux, ne paraît pas une bonne manière de rendre le processus plus efficace, pour autant que les pays arabes l'acceptent : au-delà de la rhétorique anti-israélienne, la politique étrangère de la Turquie, là comme ailleurs, n'a pas apporté de solution aux problèmes concrets de voisinage, comme nous l'avons déjà indiqué au sujet du partage des eaux du Tigre et de l'Euphrate.

Compte tenu de la promesse d'adhésion, il est difficile de s'engager explicitement dans cette voie : le « partenariat privilégié », et tout ce qui lui ressemble, a toutes les chances d'être officiellement rejeté, tout en étant pratiqué dans les faits, parce qu'il convient mieux aux intérêts des deux parties.



32. Adam Balcer, « The EU and Turkey in the Southern neighbourhood: a new opening? », Policy Paper No. 72, Notre Europe – Institut Jacques Delors, 19 février 2013, 6p.

33. Suivant un article de James Kanter dans le *New York Times* du 27 mars 2013.

3. La Politique européenne de voisinage (PEV)

L'article 8§1 du traité de Lisbonne stipule que « l'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue de développer un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération³⁴ ». Il met la politique de voisinage au rang des politiques communes et la fonde sur les « valeurs de l'Union ».

Comme le traité, entré en vigueur en 2009, est postérieur à la mise en œuvre de la PEV, qui remonte à 2003, ses résultats portent sur une décennie. Sont-ils à la mesure de ses ambitions initiales ? Jugée excessivement eurocentrique et défensive, la PEV serait-elle « *underperforming*³⁵ » ?

3.1. Une alternative à l'élargissement

Jusqu'à la fin des années 1980, la Communauté européenne n'a pas eu beaucoup à se soucier de son voisinage. À l'est, l'existence du rideau de fer limitait les relations à un régime commercial privilégié pour l'Allemagne de l'est et à un début de coopération avec la Yougoslavie. Au sud, Bruxelles avait conclu dans les années 1970 des accords d'association, afin d'« européeniser » les préférences douanières octroyées par plusieurs États membres dans le cadre colonial et fournir aux PSEM³⁶ une aide financière.

Au cours des années 1990, à la suite de l'ouverture du mur de Berlin, les relations se développent dans un contexte dominé par la préparation de l'élargissement. À l'est, l'UE signe des accords de partenariat (ex-URSS) et de stabilisation (pour les Balkans) et développe des programmes d'assistance (PHARE avant qu'il ne devienne un instrument de pré-adhésion et TACIS pour les ex-républiques soviétiques)³⁷. Au sud, un effort de modernisation des relations avec les PSEM est mené à partir de 1995 dans le cadre du processus de Barcelone.

À la fin de 2002, le traité d'adhésion est prêt à être signé avec 10 futurs États membres (la Roumanie et la Bulgarie étant programmées pour 2007). L'UE s'attend à une nouvelle vague de candidatures, qui s'ajouteraient à celles en instance de la Turquie et des Balkans occidentaux, soit un nouvel élargissement d'une ampleur comparable au précédent. Elle décide d'offrir aux pays du voisinage³⁸ un modèle de rapprochement qui permettra d'ajourner, sinon de décourager de nouvelles demandes.

EN PRÔNANT

'L'ASSOCIATION POLITIQUE ET L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE', L'UE FIXE COMME MODÈLE À ATTEINDRE CELUI D'UN ÉTAT EUROPÉEN IDÉAL'

Conçue par une équipe qui venait de passer 7 années à préparer les adhésions de 2004-2007, la PEV, dans sa configuration initiale, est donc proche de la politique d'élargissement. Elle est très eurocentrique : en prônant « l'association politique et l'intégration économique », l'UE fixe comme modèle à atteindre celui d'un État européen idéal, aussi bien du point de vue des valeurs que de la gouvernance économique et politique. La PEV comporte des conditions politiques : comme pour les pays candidats, les relations avec l'UE sont soumises à des exigences démocratiques. Enfin, elle est centrée sur la reprise de l'acquis, en prévoyant une « exportation » de la législation européenne, notamment dans le secteur du marché unique, au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le rapprochement économique.

Comme l'a indiqué Romano Prodi, c'est « tout sauf l'adhésion ». Pour l'UE, l'avantage est de n'avoir pas à s'engager dans une nouvelle vague : à défaut, elle offre à tous les voisins, à ceux qui peuvent adhérer, mais aussi aux autres, un schéma de rapprochement, en ouvrant à « son arrière-cour » un accès privilégié, mais sans grand avantage commercial (l'ouverture du marché communautaire est déjà en grande partie acquise) ou

34. Christophe Hillion, « The EU neighbourhood competence under article 8 TEU », *Policy Paper No. 69, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 19 février 2013 7p.

35. Michele Comelli, « Potential and limits of EU policies in the neighbourhood », *Policy Paper No. 68, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 19 février 2013, 5p.

36. Pays du sud et de l'est méditerranéen (PSEM), actuellement : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte, Jordanie, Israël, Autorité palestinienne, Liban et Syrie.

37. L'URSS était composée de 15 Républiques fédérées. À l'exception des trois pays baltes, elles sont devenues éligibles à TACIS ainsi que la Mongolie.

38. 16 pays : les 6 du Partenariat oriental (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, auxquels ont été ajoutés ultérieurement la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan) et les 10 PSEM.

budgétaire (il n'existe pas de dotation supplémentaire). En outre, il n'est pas question de libre circulation des personnes, sujet ultra-sensible de part et d'autre.

Pour ceux qui veulent se porter candidats, c'est la possibilité de commencer à se mettre en route, même si le but ultime n'est pas encore précisé. Pour les autres, c'est l'adoption d'un menu « à la carte », permettant de coopérer avec l'UE sur des thèmes d'intérêt commun en fonction des besoins.

3.2. Bilan d'une décennie : les ambitions et les résultats

La machine lancée en 2003 a produit son comptant de documents stratégiques et de plans d'action. Bien qu'il soit difficile de mesurer sa valeur ajoutée au « *business as usual* » des accords préexistants et des instruments financiers créés antérieurement, elle a entraîné une évolution assez profonde des pratiques initiées par les accords de partenariat et d'association.

Elle a fait l'objet de plusieurs inflexions, notamment pour tenir compte du nouveau contexte créé par le Printemps arabe. En 2011, l'UE avance le principe de « *more for more* » : plus de démocratie, plus de soutien communautaire, en contrepoids au « *less for less* » pratiqué avec les pays dictatoriaux comme la Biélorussie ou encore la Syrie. Par ailleurs, le contexte a évolué, aussi bien dans l'UE, secouée par la crise économique et les tempêtes monétaires, qu'à ses frontières externes, où celle-ci se heurte à des concurrences nouvelles. En conséquence, pour beaucoup d'observateurs, la PEV aurait besoin d'une réévaluation profonde.

Au-delà de la multiplication des réunions, qui font le bonheur des présidences tournantes, et de l'implication du nouveau service extérieur de l'UE, comment apprécier les résultats, notamment en termes de renforcement de la coopération et de résolution des conflits ?

En mars 2013, la Commission a fait son bilan, dont nous allons analyser ici les principaux éléments³⁹ : politique, économique, migratoire, et budgétaire. Les analyses concernant des secteurs spécifiques seront traitées dans le dernier chapitre.

Comme dans la préparation de l'élargissement, l'« exigence démocratique » a été inscrite dans les documents de la PEV et rappelée avec plus de netteté en 2011, jusqu'à en faire un élément de conditionnalité de l'intensification des relations.

Ayant obtenu sans trop de mal le respect des critères politiques dans les pays candidats d'Europe centrale, confiante dans l'extension de la démocratie au-delà de ses frontières, l'UE a été très optimiste. Mais le résultat n'est pas à la hauteur des espérances. Quelques-uns seulement des pays de la PEV sont engagés dans cette voie. Les résultats sont fragiles et parfois réversibles, y compris pour Israël, seule démocratie de plein exercice, mais critiquée pour son action dans les territoires occupés. Bien que formulé en termes diplomatiques, le rapport de 2013 souligne une « divergence croissante dans les réformes démocratiques chez les pays voisins ».

Dans les évaluations d'organisations indépendantes, les pays de la PEV ne sont pas très bien placés. Leur indice démocratique les place dans la deuxième moitié du classement (9 pays sur 16 au-dessous de la moyenne). En matière de corruption, ils sont encore plus loin, avec quelques très mauvais élèves, aussi bien à l'est qu'au sud (l'Azerbaïdjan, l'Ukraine, la Libye et la Syrie).

³⁹ Commission européenne et Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Politique européenne de voisinage : vers un renforcement du partenariat*, JOIN(2013) 4 final, Bruxelles, 20 mars 2013, 22p.

Tableau 1 : une performance démocratique très moyenne

PAR PAYS	INDICE DÉMOCRATIQUE ⁱ 2012		INDICE DE CORRUPTION ⁱⁱ 2012	
	RANG	SCORE	RANG	SCORE
Maroc	115	4.07	88	37
Algérie	118	3.83	105	34
Tunisie	90	5.67	75	41
Libye	95	5.15	160	21
Égypte	109	4.56	118	32
Jordanie	121	3.76	58	48
Israël	37	7.53	39	60
Palestine	103	4.80		
Liban	99	5.05	128	30
Syrie	164	1.63	144	26
Azerbaïdjan	139	3.15	139	27
Arménie	114	4.09	105	34
Géorgie	93	5.53	51	52
Ukraine	80	5.91	144	26
Moldavie	67	6.32	94	36
Biélorussie	141	3.04	123	31

i. Economic Intelligence Unit, *Democracy index 2012* (classement sur 167 pays, notation de 0 à 10).

ii. Transparency International, *Corruption dans le secteur public en 2012* (classement sur 176 pays, notation de 0 à 100).

Sources : EIU et Transparency international

L'UE s'est adaptée : dans la pratique, l'idéalisme wilsonien de la PEV a dû céder le pas au réalisme metternichien. Face à des pays en position de demandeur, comme l'ont été les candidats, il était facile de mettre en avant les critères de Copenhague. Mais quand l'UE elle-même est en situation de dépendance énergétique, quand elle a besoin de ses voisins pour combattre l'immigration clandestine, la criminalité organisée ou le terrorisme, elle doit se montrer moins exigeante. Dans la suite des attentats du 11 septembre et de leur répétition à Madrid et à Londres, il a fallu fermer les yeux sur les lois répressives adoptées dans les PSEM et les pratiques des gouvernements, qui ont exploité la lutte anti-terroriste pour consolider leur pouvoir.

La révision de 2013 plaide en faveur d'un soutien communautaire à la société civile, afin de contourner les réticences des gouvernements concernés, qui voient cette orientation avec méfiance, sinon hostilité. L'UE a ainsi multiplié les contacts avec les organisations non-gouvernementales (ONG) qui interviennent en Biélorussie ou en Ukraine et veut les développer dans les PSEM, où c'est encore plus difficile.

Par rapport aux États-Unis, qui peuvent maintenant coopérer avec une Amérique latine devenue presque totalement démocratique⁴⁰, la situation de l'Europe n'est pas très confortable et va le rester, aussi longtemps que la démocratie ne sera pas durablement implantée dans au moins une demi-douzaine de pays du voisinage.

On pouvait espérer que la PEV donnerait à l'UE une influence supplémentaire dans la solution des conflits de voisinage, gelés ou non, qui continuent d'affecter plusieurs des pays éligibles. Là aussi, les résultats sont très en dessous des espérances. L'espoir de créer « cercle d'amis » ne s'est pas concrétisé. Si les pays éligibles acceptent de se rencontrer dans des forums multilatéraux, où ils participent bon gré mal gré à quelques opérations communes (comme la coopération dans le bassin de la mer Noire ou en Méditerranée), les antagonismes bilatéraux n'ont rien perdu de leur virulence.

Si l'UE est parvenue à limiter les effets de la sécession transdnistrienne, elle n'a pas pu faire grand-chose pour la Géorgie lors de son conflit avec la Russie pendant l'été 2008, pas plus qu'elle n'a pu empêcher les

40. Évolution que Washington n'a pas toujours encouragée, notamment pendant la Guerre froide.

infrastructures qu'elle avait financées d'être détruites par Israël lors de son opération « Plomb durci » à Gaza. Mais comment espérer obtenir une solution dans le Caucase, aussi longtemps que l'UE ne parvient pas à faire respecter le droit international sur son propre territoire, comme c'est le cas à Chypre Nord ?

Par rapport à l'ensemble de ses échanges, le commerce de l'UE avec les pays éligibles à la PEV n'est pas très important (6,8 %), mais il ménage d'importants excédents (22 milliards d'euros sur les 10 premiers mois de 2012).

Sur les 16 pays de la PEV, 10 ont rejoint l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les autres⁴¹ ont le statut d'observateur et ne sont pas encore prêts à basculer dans une adhésion de plein droit. Dans les PSEM, les taux de protection sont encore élevés, sans compter une multitude d'obstacles non tarifaires. La situation est plus favorable dans les pays du Partenariat oriental, où les taux de protection sont inférieurs à 10 % (moyenne UE : 5,3 % en 2011).

L'intensification des échanges est dans l'intérêt commun, notamment pour l'UE qui est plus ouverte que ses partenaires. Après s'être faite l'avocate du libre-échange, Bruxelles a fait de l'exportation des règles du marché unique un élément essentiel de ses propositions. Dans les deux cas, les résultats ne sont pas à la mesure des espérances⁴².

En 1995, le libre-échange pour 2010 a été proposé aux PSEM dans le cadre du processus de Barcelone : un désarmement douanier (*WTO minus*) pour les produits manufacturés et le maintien de la plus grande partie de ses protections agricoles, avec le régime préférentiel existant pour les PSEM. Seulement quatre pays arabes (Égypte, Jordanie, Tunisie, Maroc) ont accepté de relever le défi en signant en 2004 un accord à Agadir, mais il ne couvre que 4 % de leurs échanges. Le mouvement de libéralisation se heurte à de nombreuses difficultés politiques et administratives : les taxes douanières sont une ressource importante pour les budgets nationaux et génèrent des rentes de situation pour certains milieux influents.

Tableau 2 : positionnement des pays de la PEV dans la compétition internationale

PAYS DU VOISINAGE	STATUT ET DATE D'ADHÉSION À L'OMC	DROITS APPLIQUÉS ⁱ 2011	INDICE DE COMPÉTITIVITÉ ⁱⁱ 2012	
		%	RANG	SCORE
Maroc	1995	14,3	70	4,15
Algérie	observateur	18,6	110	3,72
Tunisie	1995	16,0		
Libye	observateur		113	3,68
Égypte	1995	16,8	107	3,73
Jordanie	2000	10,0	64	4,23
Israël	1995		26	5,02
Palestine	régime douanier israélien			
Liban	observateur	6,3	91	3,88
Syrie	observateur			
Azerbaïdjan	observateur	9,0	46	4,41
Arménie	2003		82	4,02
Géorgie	2000	1,5	77	4,07
Ukraine	2008	4,5	73	4,14
Moldavie	2001	4,6	87	3,94
Biélorussie	observateur	9,8		

i. OMC, *Rapport sur le commerce mondial en 2012* (moyenne des droits appliqués en 2011).

ii. World Economic Forum, *The Global Competitiveness Index 2012-2013* (classement sur 144 pays, score de 1 à 7).

Sources : OMC et World Economic Forum

41. Algérie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Liban, Libye et Syrie.

42. Iana Dreyer, « La politique commerciale de l'UE dans son voisinage. Vers des Accords de libre-échange approfondis et complets », *Études et Recherche n° 90, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2012, 70p.

En 2008, en proposant une zone de libre-échange approfondie et complète (DCFTA : *Deep comprehensive free trade area*) aux pays du Partenariat oriental, puis en 2011 aux PSEM signataires de l'accord d'Agadir, l'UE reconnaît que l'adoption des règles du marché unique est un objectif inaccessible, éventuellement contraire aux intérêts de nombreux pays de la PEV. L'objectif est maintenant de poursuivre l'élimination des droits de douane des deux côtés (donc essentiellement dans les PSEM), de simplifier la gestion des règles d'origine (qui ont fortement entravé la libéralisation des échanges) et d'éliminer d'autres barrières non-tarifaires. L'UE veut aussi une meilleure protection des investissements et un début de libéralisation du secteur des services chez ses partenaires. En revanche, il n'est toujours pas question de libéralisation complète des échanges agricoles, ni de libre circulation de la main d'œuvre.

En fait, la concrétisation d'une véritable libéralisation des échanges implique des réformes importantes, que les pays du voisinage, très conscients des faiblesses de leurs économies, ne sont pas prêts à réaliser rapidement. Comme en témoignent les indices de compétitivité ci-dessus, pourtant assez indulgents, leur pleine insertion dans la mondialisation est encore un objectif éloigné.

Le problème migratoire⁴³ quant à lui se situe à un carrefour particulièrement sensible des politiques communes internes et externes. En s'alignant sur les comportements restrictifs de ses membres, l'UE est confrontée à des pressions croissantes à ses frontières externes, qu'elle a combattues par une modernisation des contrôles. La maîtrise d'une politique migratoire dépendant aussi de la bonne volonté des pays voisins, Bruxelles a conclu des accords de réadmission, afin de les obliger à reprendre les migrants clandestins qui avaient transité sur leur territoire. En échange, elle a accepté d'augmenter les quotas de visas offerts à ces pays. Avec les pays de la PEV, trois accords sont signés (Géorgie, Moldavie et Ukraine) et 5 sont en cours de négociation (Azerbaïdjan, Algérie, Arménie, Biélorussie et Maroc). Ce compromis, qui a augmenté l'efficacité des organismes chargés de contrôler les frontières externes (Agence FRONTEX), fait l'objet de nombreuses critiques. Depuis 2011, la Commission défend une approche globale, jugée encore trop défensive par les pays tiers.

Il serait nécessaire que la politique migratoire de l'UE reflète davantage les besoins à moyen et long terme de l'UE et de sa périphérie que les préoccupations à court terme des ministres de l'intérieur nationaux. Par ailleurs, aussi longtemps que les politiques d'intégration des migrants, qui sont du ressort des États membres, ne sont pas assez efficaces, il sera difficile d'aller de l'avant, car le réservoir migratoire qui se trouve à la périphérie de l'Europe ne lui offre pas les mêmes facilités que l'Amérique latine pour les États-Unis.

Au cours de la période 2007-2012, l'UE a alloué 10,5 milliards d'euros d'aide financière aux 16 pays éligibles à la PEV, soit environ 5€/habitant/an, ce qui n'est pas beaucoup plus que ce qui avait été engagé au cours de la période 2000-2006. Les écarts dans les financements par pays sont le résultat des priorités politiques (la Palestine reçoit 85,6€/habitant/an), de la capacité d'absorption (l'Algérie est à 1,5€/habitant/an) et des différences de niveau de vie (Israël ne reçoit que 0,24 €/habitant/an, en raison de son niveau de développement). Apparemment, les PSEM reçoivent davantage que les pays du Partenariat oriental (4,8 au lieu de 4,4€/habitant/an). Mais sans la Palestine, le Sud est moins bien traité que l'Est (3,2 au lieu de 4,4€/habitant/an), ce qui était déjà le cas en 2000-2006.

**“ L'OFFRE DE BRUXELLES
DU 'MORE FOR MORE' NE
MET PAS LA DÉMOCRATIE À
UN PRIX TRÈS ÉLEVÉ ”**

En 2010-2011, selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, l'UE a versé 18,6 % des aides apportées aux pays de la PEV, la moitié si on ajoute les contributions des États membres. Les États-Unis en fournissent un peu moins du quart (23,6 %) et les fonds arabes seulement 12,7 %. Ils n'occupent la première place qu'en Égypte, mais leurs autres contributions, non conformes aux critères de l'OCDE, leur donnent un rôle important dans les pays musulmans, car ils ne donnent rien aux autres.

43. Sergio Carrera, Joanna Parkin et Leonhard den Hertog, « La politique migratoire de l'UE après le printemps arabe : les pièges de la diplomatie Affaires intérieures », *Policy Paper No. 74, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 26 février 2013.

L'aide européenne serait la plus « conditionnelle » : les fonds arabes⁴⁴, la Turquie⁴⁵ et la Chine ne s'embarassent pas de critères démocratiques. Pour autant, l'offre de Bruxelles du « *more for more* » ne met pas la démocratie à un prix très élevé : le supplément aux pays les plus méritants est d'environ 10 %, à rapporter aux quotas par habitant et par an indiqués plus haut.

3.3. Prépondérance des relations bilatérales

Comme dans le processus de Barcelone, l'UE a voulu systématiser son approche et « multilatéraliser » les relations en regroupant ses partenaires, qui n'y sont pas favorables : les pays du Partenariat oriental n'ont pas de nostalgie de l'URSS et l'expérience de la Ligue arabe atteste du peu de goût des PSEM pour une coordination même légère. Par ailleurs, entre les pays de la périphérie, beaucoup de relations de voisinage sont assez tendues, ce qui affecte la coopération multilatérale.

Avec Bruxelles, chaque pays tient à poursuivre sa propre trajectoire, dans la continuité de ce qui a été fait antérieurement, en se méfiant des autres, perçus comme des concurrents, sinon des rivaux. Ainsi, les appels en faveur de l'accroissement des échanges des pays éligibles entre eux et de la formation d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne en 2010, restent sans écho, comme la « grande zone arabe de libre-échange », initialement prévue pour 2015.

“ UNE RELATION PRÉFÉRENTIELLE AVEC L'UE N'A PAS LA MÊME IMPORTANCE POUR TOUS LES PAYS DE LA PEV ”

Le pouvoir d'attraction de l'UE est variable. Si le Maghreb fait la majorité de ses échanges avec l'UE, ce n'est pas le cas du Proche-Orient. Les pays du Partenariat oriental sont inégalement orientés vers Bruxelles, du fait du poids de la Russie et de la concurrence des pays asiatiques. Une relation préférentielle avec l'UE n'a donc pas la même importance pour tous les pays de la PEV : elle est essentielle pour le Maghreb, importante pour les pays du Partenariat oriental et secondaire pour le Machrek.

3.3.1 La PEV et le Sud : du « printemps arabe » à l'« hiver islamiste » ?

Depuis la fin de l'époque coloniale, les relations entre les deux rives de la Méditerranée ont reposé sur un compromis implicite. Face aux violations permanentes de la démocratie et des droits de l'homme, l'Europe s'est contentée de critiques inoffensives. En contrepartie, les pays arabes ont mené des politiques étrangères modérées et n'ont pas trop renâclé à rendre service à leurs voisins du nord dans la lutte contre le terrorisme. Seule la Libye s'est engagée dans des aventures, avant de s'assagir à la suite de la correction infligée par Washington en 1986. Depuis la fin de la Guerre froide, même les pays les plus militants ont gardé leur calme, en dépit des provocations d'Israël dans les territoires occupés et des initiatives des États-Unis en Irak.

Dans ce contexte, la marge d'action de l'UE était limitée. De la Politique globale méditerranéenne d'Edgard Pisani dans les années 1980 aux accords de Barcelone (1995), elle s'est résignée à ne pas pouvoir multilatéraliser les relations inter-méditerranéennes. Comme les autres, l'UE a été surprise par le Printemps arabe et sa dérive vers ce que certains observateurs ont déjà qualifié d'« hiver islamiste ».

Avec l'illusion de bénéficier d'une « exception arabo-musulmane », qui offrirait une voie spécifique vers la modernité, la difficulté à différencier le politique du religieux maintient la société dans une vision traditionaliste et conservatrice⁴⁶. Dans des pays qui n'ont qu'une expérience très limitée de la démocratie⁴⁷, il n'est pas surprenant que les électeurs donnent une grande partie de leurs voix à des partis politiques autoritaires. Cette tendance est d'autant plus accentuée que les indicateurs sociaux sont à un niveau préoccupant, comme

44. La conditionnalité de certains fonds arabes est basée sur des critères religieux.

45. En 2010-2011, la Turquie est passée de receveur net d'APD (1047 millions \$ reçus en 2010, 839 en 2011) à celui de donateur net : 967 millions \$ en 2010, 1273 en 2011 (Source : OCDE, *Statistiques du CAD*).

46. C'est ce que confirment plusieurs sondages d'opinion, notamment celui rapporté par *Le Monde* du 16 novembre 2011 dans son article « Les ressorts de la popularité des islamistes en Égypte ».

47. Haizam Amirah Fernández et Timo Behr, « Le printemps raté de la politique méditerranéenne de l'UE », *Policy Paper No. 70, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, 19 février 2013, 6p.

le confirme le classement défavorable des pays arabes dans l'indice du développement humain (IDH), en particulier pour le taux d'alphabétisation des adultes. Les analyses qualitatives effectuées sur les systèmes éducatifs par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) révèlent leurs performances défectueuses, notamment dans les pays où ils ont été confiés aux religieux. L'importance des discriminations (notamment au détriment des femmes) se traduit par des niveaux de revenu et de qualification très bas d'une partie importante de la population.

Il faut également faire la part de la propagande fondamentaliste financée par l'Iran et les monarchies pétrolières du Golfe arabo-persique, qui propagent un discours politico-religieux formaliste et intolérant. Le développement de régimes islamistes autoritaires, sinon totalitaires, est une tendance lourde, même si elle n'est pas assurée de triompher. En outre, faute de pouvoir agir sur les fondamentaux de l'économie, il est tentant pour les nouveaux dirigeants de faire de l'activisme religieux, afin de renforcer leur pouvoir tout en masquant la modestie de leurs résultats.

Comme l'ont montré les régimes communistes, la gestion idéologique de l'économie n'est pas très efficace à long terme. Si les régimes fondamentalistes de l'Iran et de l'Arabie saoudite se sont maintenus, ils le doivent à la rente pétrolière. En Tunisie, au Maroc ou en Égypte, où le pétrole n'est pas assez abondant pour financer le luxe de l'intégrisme, les islamistes, qui n'ont pas montré une compétence technique indiscutable, n'auront pas beaucoup de moyens pour affronter les problèmes récurrents du chômage structurel et de la mauvaise qualité des services publics. Dans quelques années, si elles ont encore les moyens de s'exprimer, les masses déçues voteront peut-être pour des équipes gouvernementales moins soucieuses de leurs pratiques vestimentaires et davantage de leur bien-être.

Face à cette évolution imprévisible, l'UE n'a pas une grande marge de choix. En Europe et surtout en Amérique, des voix se sont élevées pour conseiller aux PSEM de trouver en Turquie une « source d'inspiration », qui combinerait avantageusement religion et démocratie⁴⁸. Ces illusions dissipées, comme elles viennent de l'être en Égypte, il restera à juger ces régimes sur leurs performances effectives, comme la Commission le fait dans ses rapports annuels sur les pays candidats et à ajuster les politiques européennes en conséquence.

En politique étrangère, le nouveau contexte politique ne va pas automatiquement stabiliser les relations inter-méditerranéennes. Comme on le voit actuellement en Turquie, les partis islamistes ont aussi des objectifs internationaux et sont poussés à les réaliser par une partie importante de l'opinion. Bien qu'on en ait abusé pendant plus de six décennies, la rhétorique anti-israélienne et anti-occidentale semble toujours un bon dérivatif. Si les nouveaux gouvernements paraissent plus enclins à libéraliser leurs économies que les précédents, pourquoi feraient-ils du zèle, par exemple pour aider l'UE à lutter contre l'immigration clandestine ?

Si l'UE souhaite entretenir des relations inter-méditerranéennes privilégiées avec les PSEM, elle doit aussi compter avec une concurrence assez active. Aussi longtemps qu'a duré la Guerre froide, ses interventions étaient souhaitées, sinon recherchées afin de permettre aux PSEM d'alléger les pressions exercées par les deux supergrands. Le jeu est aujourd'hui bien plus complexe : après un excès d'interventionnisme, Washington est tenté par le repli. Pékin apporte une aide sans condition politique et les acteurs régionaux ont pris de l'importance, notamment les monarchies pétrolières qui ont appris à mieux se servir de leur carnet de chèques.

Face à ces pays, l'Europe est assez faible : son avantage commercial est déclinant, son aide financière modeste et en cas de crise grave, qui n'a rien d'in vraisemblable, elle n'aura pas de moyens militaires à la hauteur des enjeux.

Comme dans le passé, une approche pragmatique par pays devrait rester dominante : l'UE coopérera en fonction de ses intérêts et des performances politiques et économiques de ses partenaires et dans la mesure de ses

⁴⁸. Les émeutes du printemps 2013 ont montré la valeur de ces analyses. Mais les signes avant-coureurs n'ont pas manqué : en politique intérieure, avec l'emprisonnement d'une centaine de journalistes et en politique extérieure, avec les résultats consternants de l'objectif du « zéro problème avec les voisins ».

moyens, ce qui exclut une grande politique, notamment au Moyen-Orient, au demeurant seulement partiellement couvert par le champ d'action de la PEV⁴⁹.

3.3.2. La PEV et l'Est : les incertitudes du Partenariat oriental⁵⁰

Si les pays candidats d'Europe centrale ont représenté pour l'UE, dans la préparation de l'élargissement, un champ d'action nouveau, ce fut encore plus vrai avec les ex-soviétiques. Après l'expérience TACIS, il était logique que la PEV se concentre sur les 6 pays européens, y compris ceux du Caucase, qui n'étaient pas inclus dans le projet initial. Le souci de la Commission de maintenir un jeu égal entre les périphéries orientale et méridionale, les pressions exercées par les présidences successives ont favorisé la naissance du « Partenariat oriental ».

La négociation d'un nouveau modèle d'association a été engagée en 2007 avec l'Ukraine, qui a rejoint l'OMC en 2008 et se prépare à la DCFTA. L'accord sera signé dès que Kiev aura satisfait aux conditions politiques. Depuis la « révolution orange », les pratiques ont dérivé vers l'arbitraire, comme en témoignent les condamnations à la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)⁵¹. La Moldavie, qui fait plus de la moitié de ses échanges avec l'UE, va suivre. Avec le Caucase du sud, les progrès sont moins importants : seule l'Arménie est sur la voie de la DCFTA et de la négociation d'un accord d'association. Un autre atout des pays du Partenariat oriental est leur moindre pression migratoire, qui a permis de parvenir à un régime de libéralisation des visas, sauf avec la Biélorussie.

Au début de la période de transition, ces pays semblaient destinés à évoluer progressivement vers la démocratie. Ces espoirs apparaissent maintenant déçus : non seulement les performances ne sont pas comparables, mais les progrès sont réversibles.

Ils sont inexistantes en Biélorussie, où l'autocrate local préserve un véritable musée post-stalinien, et en Azerbaïdjan, où l'équipe installée à l'époque soviétique est toujours en place, le fils ayant succédé au père. En Ukraine et en Géorgie, les révolutions qui ont emporté les dignitaires post-soviétiques en 2004 n'ont pas tenu leurs promesses. Quant à la Moldavie et à l'Arménie, elles ont connu des trajectoires fluctuantes avec des améliorations ponctuelles. D'après les analyses effectuées par les ONG en matière de démocratie et de corruption, de profondes réformes sont encore nécessaires pour atteindre des standards compatibles avec les pratiques en vigueur dans l'UE.

Par rapport aux PSEM, les pays du Partenariat oriental sont plus sensibles aux pressions européennes, car ils sont aussi membres du Conseil de l'Europe⁵² et potentiellement éligibles à l'adhésion. Ayant accepté la juridiction de la CEDH, ils doivent tenir compte de ses avis, sur lesquelles la Commission s'appuie pour calibrer sa politique. Certains d'entre eux (notamment la Moldavie et l'Ukraine) voudraient qu'on leur reconnaisse une « perspective européenne » et sont prêts à faire des efforts pour cela. Enfin, l'état de l'opinion publique locale n'est pas comparable : sauf en Azerbaïdjan, une proportion importante de la population veut suivre le chemin ouvert par les pays d'Europe centrale.

Le problème est que les pays du Partenariat oriental sont encore soumis à un régime de type brejnévien de « souveraineté limitée ». À la différence des PSEM, leur entrée dans la vie internationale est récente. Non seulement ces pays ont fait partie de l'URSS, mais ils formaient auparavant des provinces de l'empire des tsars⁵³. Leur existence nationale, parfois ancienne, a donc été longtemps niée et leur territoire complètement isolé du reste du monde. Comme les pays d'Asie centrale, ils manquent encore de capacités à assumer leur positionnement géopolitique.

49. Dans sa définition des pays éligibles à la PEV, l'UE a suivi les limites de l'empire romain : l'Égypte et les pays du Levant sont réputés « du voisinage » mais pas l'Irak et les pays du Golfe, bien qu'ils appartiennent au même ensemble géopolitique.

50. Lucia Najšlová, Věra Řiháčková et Olga Shumylo-Tapiola, « The EU in the East: too ambitious in rhetoric, too unfocused in action », *Policy Paper No. 71, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 19 février 2013, 7p.

51. En 2011, avec 105 condamnations, l'Ukraine est dans le peloton de tête avec la Russie (121) et la Turquie (159).

52. À l'exception de la Biélorussie.

53. Les annexions à l'empire remontent au 17^e et 18^e siècle (la plus grande partie de l'Ukraine et de la Biélorussie), 1801 (Géorgie), 1805-1806 (Azerbaïdjan), 1812 (Moldavie), 1828 (Arménie).

La Russie, qui s'était montrée accommodante avec les pays baltes, n'est pas décidée à laisser ces pays se libérer de sa tutelle et a montré qu'elle avait les moyens de sa politique. Bien qu'elle ne soit pas dépourvue d'armes économiques, dont le chantage au gaz exercé par Gazprom, elle exerce surtout son influence par le moyen anachronique de l'occupation militaire (dans les républiques sécessionnistes de Transnistrie, d'Abkhazie et d'Ossétie du sud), éventuellement le stationnement de forces armées (en Ukraine avec la flotte de la mer Noire, en Arménie avec des bases aériennes). Elle entretient des « conflits gelés » qui remontent à la fin de l'URSS et cherche à dominer les minorités russophones (nombreuses en Crimée et dans l'est de l'Ukraine) et les peuples qui en sont solidaires. Au cours des dernières années, Moscou a fait son possible pour entraver la libéralisation de l'économie et les progrès de la démocratie.

Par contre, ses efforts en vue de créer de nouvelles organisations appelées à regrouper les anciennes républiques soviétiques n'ont produit que des résultats limités. La Communauté des États indépendants (CEI) est restée une coquille vide avec 173 accords signés, mais seulement 8 entrés en vigueur entre 1992 et 2001. Les structures qui lui succèdent ne sont pas très actives non plus. La Communauté économique eurasiatique, fondée en 2000, n'a attiré que trois pays du Partenariat oriental en tant qu'observateurs (l'Arménie, la Moldavie et l'Ukraine). Seule la Biélorussie, qui a conclu de nombreux accords avec Moscou, en est membre. Les pressions exercées sur l'Ukraine pour l'imiter n'ont pas abouti, en raison de son incompatibilité avec le rapprochement avec l'UE. De même, l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), fondée en 2002 pour faire pièce à l'OTAN, n'a été rejointe que par deux pays du Partenariat oriental, la Biélorussie et l'Arménie, qui n'ont guère eu le choix. À l'exception de la Biélorussie et en dépit de leurs faiblesses, les pays du Partenariat oriental refusent de retomber dans l'orbite exclusive de la Russie, ou dans une « union slave » qui aboutirait à un résultat similaire, car ils sont l'« étranger proche » de la Russie, mais aussi de l'UE.

Pour celle-ci, le rapprochement avec les pays du Partenariat oriental est aussi un élément du champ immense de coopération potentielle avec la Russie. La Russie, qui n'a pas voulu être incluse dans la PEV, développe une relation privilégiée avec l'UE, dans le cadre d'un Partenariat stratégique englobant quatre « espaces communs » : économie, liberté-sécurité-justice, sécurité extérieure et recherche-éducation-culture. Ses besoins de modernisation sont énormes, elle ne pose pas de véritable problème migratoire et peut vendre à l'Europe toute l'énergie dont elle a besoin. En dépit des frictions qu'on observe avec les pays baltes ou au sujet de Kaliningrad, les relations de voisinage auraient pu être plus difficiles. C'est le manque de démocratie interne et les illusions impérialistes de Moscou qui posent problème. Compte tenu de l'importance de ses problèmes démographiques et économiques, on peut espérer dans l'avenir une Russie plus coopérative, qui voudra d'une relation plus intense avec l'UE. À ce moment, la gestion des pays du Partenariat oriental prendra une autre forme et les peuples pourront décider librement de leur destin.

Si les nouveaux États membres souhaitent l'adhésion de certains pays du Partenariat oriental, c'est avant tout pour éloigner la Russie, suivant une tendance lourde de l'histoire du continent. En effet, il est bon de chercher à « européeniser » son voisin de l'est, d'où sont souvent venues les menaces : la réconciliation franco-allemande, l'appui de Berlin à l'adhésion de la Pologne ou de Vienne à celle de la Hongrie sont dans cette logique, que Varsovie applique maintenant à l'Ukraine. Cependant, il n'y a pas de raison impérieuse de tracer la limite finale de l'UE sur la diagonale qui va du golfe de Finlande à la mer d'Azov, plutôt que la maintenir là où elle se trouve actuellement. On peut imaginer la Moldavie dans l'UE et continuer de s'interroger sur les pays du Caucase. Mais qui oserait dire aux Arméniens qu'ils seraient moins Européens que les Turcs ?

3.4. Une politique nécessaire au succès inégal

Si l'objectif de la PEV était d'épargner à l'UE une nouvelle vague de candidatures comme celle des années 1990, on peut penser qu'il a été atteint, encore que le piétinement du dossier de l'élargissement ait bien d'autres causes.

Quant au processus de rapprochement, il a bien progressé avec les pays qui l'ont souhaité. Même si le menu était trop ambitieux, il a apporté un cadre mobilisateur, qui a permis aux pays de la PEV d'étendre leur champ de coopération avec l'UE dans les domaines de plus en plus nombreux, qui conviennent aux deux parties.

“ LA PEV N'EST DONC PAS UN INSTRUMENT IDÉAL, MAIS ELLE PERMET DE GÉRER DE MANIÈRE ÉVOLUTIVE LES RELATIONS DE VOISINAGE ”

Il existe cependant quelques contradictions à surmonter : défendre les quatre libertés, tout en ajournant indéfiniment la libre circulation des personnes et pousser au libre-échange aussi longtemps qu'il ne s'applique que partiellement à l'agriculture. Ce n'est pas non plus une politique très généreuse : n'offrir que 4€/habitant/an n'est pas très sérieux par rapport aux dotations des fonds structurels disponibles de l'autre côté de la frontière dans les régions les plus défavorisées de l'UE⁵⁴.

La PEV n'est donc pas un instrument idéal, mais elle permet de gérer de manière évolutive des relations de voisinage qui le sont par nature, compte tenu de l'importance des transformations politiques et sociales qui affectent ces pays. Elle est également un cadre approprié pour permettre aux pays éligibles de participer aux politiques communes qu'il est de l'intérêt des deux parties de faire fonctionner au-delà des limites de l'UE.

4. Les politiques communes franchissent les limites de l'UE

4.1. Le spill over

Bien qu'elles aient été initialement conçues pour fonctionner uniquement dans l'UE, plusieurs politiques communes ont débordé de ce cadre. Au cours des années 1990, l'ouverture aux échanges des pays voisins et la réduction du rôle-écran des frontières leur a permis de dépasser les limites de l'UE. Cette évolution s'est accentuée au cours des années 2000 et est destinée à se poursuivre.

C'est le cas à l'évidence des politiques qui relient l'Europe au reste du monde comme celles du commerce et des transports. Le rôle de la Commission dans les négociations commerciales internationales, où la nécessité de bien relier le territoire européen avec celui de ses voisins, a donné à ces politiques un « volet externe » très important. En étendant le schéma des réseaux transeuropéens à l'ensemble EUROMED, les ministres des transports ont bien marqué cette évolution⁵⁵.

Quelques-unes y sont venues du fait de l'importance des contraintes : la dépendance de l'Europe pour ses importations d'hydrocarbures ne lui permet pas de se désintéresser de la gestion du marché de l'énergie au niveau mondial. De même, la lutte contre l'immigration clandestine ou la criminalité organisée est impossible sans coopération avec les pays tiers⁵⁶.

D'autres ont débordé les frontières de l'UE de manière spontanée : en se dotant d'une politique de l'environnement, puis en prenant des initiatives pour lutter contre le changement climatique, l'UE a mis en œuvre un cadre qui intéresse les pays voisins, sinon le reste du monde.

54. Sur la période 2007-2013, environ 230€/habitant/an pour les régions éligibles à l'objectif de convergence et au Fonds de cohésion.

55. Adoption d'un schéma euro-méditerranéen des réseaux transeuropéens de transport à Marrakech en 2005.

56. Elvire Fabry (dir.), « Think Global, Act European IV. Thinking strategically about the EU's external action », *Études & Rapports No. 96, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013, 311p.

Même la politique régionale, par nature limitée au territoire communautaire, s'est introduite dans les pays voisins par le biais de programmes de coopération transfrontalière et transnationale. Son acquis méthodologique intéresse les grands pays d'outre-mer qui ont conclu avec l'UE des accords d'échange d'expériences.

Au sein de la Commission européenne, les directions générales correspondantes se sont dotées d'unités en charge du suivi des relations avec les pays tiers et le Service européen d'action extérieure (SEAE) a vocation à coordonner ces différentes initiatives.

Faute de place, nous avons fait le choix de ne prendre qu'un exemple, celui de la politique maritime intégrée (PMI), qui montre à la fois l'importance de coordonner les politiques communes entre elles et la place essentielle occupée par leur volet externe dans la mesure de l'efficacité de l'action européenne.

4.2. La Politique maritime intégrée (PMI)

Créée en 2007⁵⁷, elle a pour objectif de développer le potentiel de croissance de l'économie maritime et d'assurer une cohérence entre les initiatives parfois divergentes et même contradictoires des politiques sectorielles sur un espace que l'UE doit partager avec de nombreux pays tiers.

Elle couvre de nombreux aspects de l'action communautaire, économiques et environnementaux : tourisme côtier, énergie renouvelable des océans, ressources minérales marines, aquaculture et biotechnologie bleue.

Si l'Europe est largement ouverte sur la mer, presque tous ses bassins maritimes sont en partage avec des pays tiers. C'est le cas de la Baltique, où la Russie est un partenaire important et pas toujours très accommodant. À l'initiative des pays nordiques, une approche commune à tous les riverains a été établie dès le début des années 1990, qui a fait l'objet de plusieurs documents de référence⁵⁸ et d'actions communes cofinancées par les budgets communautaires auxquels ils étaient éligibles, notamment pour protéger un environnement très menacé. En 2009, la Commission a élaboré une « stratégie baltique »⁵⁹ en vue de coordonner les politiques communes : environnement, énergie⁶⁰, navigation.

Le bon exemple de la Baltique devrait servir en Méditerranée, où les pays tiers occupent les rives sud et est du bassin et où il n'y aura pas de politique maritime digne de ce nom sans coopération avec eux. Selon une étude publiée par le Parlement européen⁶¹, cette mer achemine 30 % du trafic mondial (et 25 % du trafic pétrolier). Elle vient de devenir elle-même productrice de gaz, avec la mise en exploitation d'un gisement au large d'Israël, qui sera suivi d'un autre près de Chypre, donc dans l'espace communautaire. La moitié de la flotte de pêche de l'UE y travaille et son littoral est particulièrement menacé par la pollution et le changement climatique. Si la situation politique est relativement stable dans le bassin occidental, il n'en va pas de même dans la partie orientale (et en mer Noire). Plusieurs riverains sont en conflit sur la délimitation des zones économiques exclusives et le contrôle étatique s'est récemment réduit dans plusieurs zones côtières, en Libye, en Syrie et en Égypte. Bien qu'il existe de nombreux documents de référence indiquant les mesures à prendre pour accroître la sécurité maritime et prévenir les risques naturels⁶², la coopération est au stade minimal. Les efforts entrepris sur la rive nord pour lutter contre la pollution et protéger les zones côtières sont donc en partie privés d'effet par l'absence de mesures similaires sur les autres rives.

Peu d'exemples sont plus significatifs de la nécessité pour l'UE de faire partager les objectifs de ses politiques communes aux pays tiers qui partagent le même espace maritime et donc de la pertinence de leur extension au-delà de ses frontières.

57. Rapport de la Commission sur l'état d'avancement de la politique maritime intégrée de l'UE, COM (2012) 491 final, 11 septembre 2012.

58. *Vision and strategies around the Baltic Sea 2010*, Baltic Institute, Karlskrona 1994, 96p.

59. Commission européenne, *Stratégie de l'UE pour la région de la mer Baltique*, Bruxelles, 2009, 27p.

60. La Baltique assure l'acheminement d'une partie importante des exportations russes d'hydrocarbures : North Stream pour le gaz, navigation pour le pétrole avec des conséquences plus graves d'éventuelles marées noires pendant l'hiver, quand la mer est en partie gelée.

61. Parlement européen, Direction générale des politiques externes de l'Union, SEDE, *The maritime dimension of CSDP: Geostrategic Maritime challenges and their implications for the European Union*, 2013, 110p.

62. Guillaume Benoit et Aline Comeau, *Méditerranée, les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement*, édition de l'Aube, Valbonne, 2005, 427p.

CONCLUSION

Ce qui vient d'être dit montre assez bien le caractère artificiel d'un débat sur les limites. En fait, l'Union est le moteur d'un processus de rapprochement entre presque tous les États appartenant à l'ensemble EUROMED, qui n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière. L'Europe des « cercles concentriques » évoquée par Jacques Delors dans les années 1990 est devenue un fait incontestable.

Première tentative de rationalisation, la PEV apporte un instrument essentiel, bien qu'il ne traite que d'une partie de la complexité du problème UE-périphéries avec des moyens limités. En fait, l'intégration d'un ensemble aussi hétérogène ne peut s'effectuer dans un cadre unique et ne va pas évoluer de manière homogène.

“ L'EUROPE DES 'CERCLES CONCENTRIQUES' ÉVOQUÉE PAR JACQUES DELORS EST DEVENUE UN FAIT INCONTESTABLE ”

Il en aurait peut-être été différemment si la construction communautaire avait conservé son unité initiale. Mais la division en piliers initiée à Maastricht, l'expansion thématique et géographique des politiques communes, ainsi que les comportements centrifuges de ceux qui ne pouvaient pas ou ne voulaient pas des nouvelles politiques (notamment l'euro et Schengen), ont créé des différenciations plus fortes que celles imaginées au départ. En conséquence, la tectonique des clivages centre-périphéries, qui sont bien antérieurs à la construction européenne, a repris de la vigueur.

D'une part, la division des membres de l'UE en fonction de leur participation à l'union monétaire crée des États membres « un peu plus égaux que les autres ». Si le « noyau dur » des membres de la zone euro se dote, non seulement d'une monnaie commune et d'une union bancaire et fiscale, mais d'une organisation politique fortement structurée (y compris une politique extérieure de sécurité et de défense), la configuration de l'ensemble en sera modifiée et la notion de voisinage prendra une autre forme, même si l'UE subsiste dans son organisation actuelle ou faiblement modifiée.

D'autre part, une vaste « zone grise » pourrait se constituer, où les pays du voisinage qui auront repris une grande partie de l'acquis ne seront plus très éloignés des États membres les moins participatifs, comme aujourd'hui la Norvège ne l'est pas beaucoup du Danemark, en dépit du refus d'adhésion de l'une et de l'intégration partielle de l'autre. On pourrait assister à une dilatation de l'Espace économique européen (EEE), qui ne serait plus une annexe pour Nordiques réticents, mais une vaste antichambre pour un nombre croissant de pays à participation limitée, candidats ou non à l'adhésion et même des éventuels sortants (le Royaume-Uni ?).

Le statut EEE actuel (et aussi celui de la Suisse) a été configuré pour des pays démocratiques, mais ne voulant pas adhérer, tout en souhaitant bénéficier ou conserver un accès au marché unique et étant prêts à en payer le prix. Il en irait différemment de pays pauvres, qui entendent tirer avantage de certaines politiques communes (notamment la Politique agricole commune et les politiques structurelles) en échange de l'ouverture de leur marché. Des aménagements seraient donc nécessaires, afin d'offrir à ces pays certains avantages (par exemple un accès aux fonds structurels) et éventuellement un système de concertation qui ne les obligerait pas à appliquer automatiquement la législation communautaire. Par ailleurs il faudrait se décider à appliquer effectivement la conditionnalité politique, bien qu'en principe, elle existe déjà dans la PEV.

Les 16 pays du voisinage ne forment pas un ensemble homogène et même leur différenciation entre Est et Sud ne rend pas compte de leur diversité. En fait, chaque pays a vocation à suivre une trajectoire propre en fonction de son positionnement géopolitique. Suivant ce qui pourrait être négocié avec la Russie, on peut imaginer des pays du Partenariat oriental se rapprocher davantage de l'UE, par exemple la Moldavie et peut-être un pays caucasien. C'est un schéma plus difficile à imaginer pour les PSEM, compte tenu de leur faible niveau

d'intégration économique. Là aussi, les comportements des États sont assez divergents : les pays du Maghreb, qui font la plus grande partie de leurs échanges avec l'UE, n'ont pas d'alternative à s'en rapprocher autant que leur situation politico-économique le leur permettra.

Enfin, le voisinage peut accueillir de nouveaux membres, comme les îles du Cap Vert, qui ont des références démocratiques qui valent mieux que celles des pays actuellement éligibles à la PEV. Leur intérêt pour la politique migratoire de l'UE a déjà conduit à leur accorder en novembre 2007 un « Partenariat spécial ».

Dans le troisième cercle, on trouvera des pays ou groupes de pays ayant des polarités alternatives à l'Europe, qui les rendent soucieux d'entretenir aussi des relations étroites avec d'autres ensembles.

Pour l'UE, comme le Canada vis-à-vis des États-Unis, la Russie présente des opportunités considérables : elle a des ressources énergétiques qui lui manquent, une population déclinante qui réduit à terme le risque migratoire et des besoins énormes et solvables. Si ses préoccupations géopolitiques sont bien différentes de celles de l'Europe, elle n'a pas avec celle-ci de divergence fondamentale. Elle n'est pas candidate à l'adhésion et ne souhaite pas le devenir, ce qui facilite la mise au point d'un cadre de coopération ad hoc.

La Turquie n'est pas riche des mêmes opportunités : elle n'a pas d'excédent énergétique et fait partie des pays « à risque migratoire ». Comme la Russie, elle est au contact de plusieurs espaces géostratégiques, ce qui met sa politique étrangère en divergence, sinon en contradiction, avec celle de l'UE. Actuellement, son intégration importerait de nombreux conflits de voisinage et mettrait les frontières de l'Europe au contact direct du chaudron moyen-oriental. En conséquence, son processus d'adhésion est devenu conflictuel et semé d'obstacles et ne semble pas adapté à l'intensification de ses relations avec l'UE.

Le Maghreb, où le commerce avec l'UE est au-dessous du tiers des échanges, est coupé en deux par la fidélité de la politique de voisinage aux limites de l'empire romain. Au centre de l'ancien monde, il a vocation à entretenir des relations actives avec l'Afrique nilotique, les pays de l'Océan indien, l'Asie centrale et le sous-continent indien tout autant qu'avec l'Europe.

Avec ces pays, l'Union doit mettre en œuvre des trajectoires spécifiques. Vis-à-vis des autres pays de la périphérie, la PEV peut encore servir de cadre pour assurer la poursuite du rapprochement pendant la période budgétaire à venir, avant de céder la place à des instruments mieux adaptés.

Enfin, il ne faut pas oublier que la construction européenne a d'abord et surtout été un processus « *inward looking* ». Vis-à-vis des pays du voisinage, elle n'a longtemps eu à offrir que deux produits très contrastés, l'adhésion avec toutes ses contraintes ou des accords d'association, qui n'en comportaient pas beaucoup. La définition de relations multiformes avec un voisinage très diversifié, sans perspective d'adhésion, mais allant bien au-delà de l'association, n'est donc pas une tâche facile et il n'est pas surprenant qu'elle prenne un peu de temps.

BIBLIOGRAPHIE

Sébastien Abis, « La Méditerranée sans l'Europe », *Confluences Méditerranée n°74*, éditions de l'Harmattan, Paris, 2010, 207p.

Baltic Institute, *Vision and strategies around the Baltic Sea 2010*, Karlskrona 1994, 96p.

Guillaume Benoit et Aline Comeau, *Méditerranée, les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement*, édition de l'Aube, Valbonne, 2005, 427p.

Gilles Lepesant, *Géographie économique de l'Europe centrale*, Les Presses de Sciences-Po, Paris, 2011, 351p.

Publications de :

- *Notre Europe – Institut Jacques Delors* (www.notre-europe.eu),
- Commission européenne (www.europa.eu/),
- Comité d'aide au développement de l'OCDE (www.oecd.org/fr/cad/lecomitedaideauveloppement.htm)
- Banque mondiale (www.banquemondiale.org/)
- Futuribles international (www.futuribles.com/)

Sur les mêmes thèmes...

«L'EUROPE» ET SES «ÉLARGISSEMENTS» : STOP OU ENCORE ?

Sami Andoura et Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2013

EVITER DEUX ÉCUEILS : L'ILLUSION ET L'INERTIE

António Vitorino, *Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juin 2013

LES RELATIONS UE-MÉDITERRANÉE EN MATIÈRE AGRICOLE. L'EXEMPLE DU MAROC ET DE LA TURQUIE

Tomás García Azcárate, José-María García-Alvarez-Coque, Raúl Compés López, *Policy paper No 91, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013

COMMENT FAIRE DU VOISINAGE DE L'UNION EUROPÉENNE UNE OPPORTUNITÉ POUR L'UNION ELLE-MÊME ?

Adam Balcer, Haizam Amirah-Fernandez, Michele Comelli, Olga Shumylo-Tapiola, Vera Rihackova, Timo Behr, Lucia Najšlová, Christophe Hillion et Christoph Hillion, *Policy Papers, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013

UE-TURQUIE : L'URGENCE D'UNE COOPÉRATION STRATÉGIQUE PLUS ÉTROITE

Elvire Fabry, *Policy paper No 62, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2013

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*