

Les frontières de l'Europe



INTRODUCTION

L'article 49 du TUE du Traité de Lisbonne dispose que « *tout Etat européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union* ». Il y a donc deux critères : un géographique et l'autre idéologique ou politique. Les valeurs européennes sont énumérées dans les différents traités mais aucune définition géographique n'a jamais été donnée.

Certes l'Union Européenne est un projet et non un territoire mais tout projet a vocation à s'appliquer sur un territoire et n'a de chance de réussir que s'il est en concordance avec les cultures et les valeurs des hommes qui l'habitent. Comme le fait justement remarquer G.F Dumont¹, l'UE ne peut pas rester un « *objet géographique non identifié* ». Ce magnifique projet ne réussira que s'il sait définir sa géographie c'est-à-dire l'ensemble des territoires où l'Union peut conduire un projet utile à ses citoyens aussi bien qu'à la paix et la prospérité du monde. Pour réaliser l'Europe il est nécessaire de savoir qui en sont et qui doivent en être les acteurs et les réflexions sur les frontières de l'UE doit se faire dans le prisme de son identité. On ne peut en effet pas échapper à une réflexion géopolitique ; la question de la spécificité de l'Europe, celle du contenu, est incontournable.

Le projet européen n'est jamais explicitement formulé pour exclure tel ou tel pays, les critères de Copenhague et les traités le définissent implicitement. Il s'agit de concepts

¹ Le président de la revue Population et avenir.

sociaux, économiques et politiques interdépendants : la réconciliation, l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect et la protection des minorités, la laïcité, la sécurité, la solidarité, l'économie de marché... Il y a un sens politique et humaniste évident au projet européen ; celui-ci a d'abord pour but de garantir la paix et la prospérité au continent, il est donc légitime de chercher à repousser les frontières. Dès 1950, Robert Schuman affirmait qu'une des missions de l'Europe serait d'accueillir les peuples enfermés derrière le rideau de fer. Cette réunification des deux Europe est aujourd'hui chose faite. Nous pouvons maintenant rêver du jour où la Bosnie intégrera l'Union, une centaine d'années après l'assassinat de François-Ferdinand d'Autriche à l'origine d'une guerre ayant ravagé l'Europe.

Cependant, ouvrir l'Europe indéfiniment sous prétexte que ses valeurs se veulent universelles et que chacun s'il y adhère est candidat potentiel, pourrait nuire à ce projet. Ici se pose la question de l'identité et du sens à donner à l'Union européenne. Si l'on ne souhaite qu'un vaste marché économique, l'UE peut s'élargir jusqu'au Maghreb mais si les européens pensent qu'ils ont vocation à œuvrer pour des valeurs supérieures alors les frontières doivent être le fruit d'une géographie culturelle avec des racines identitaires. Les pays de l'UE doivent ainsi faire une distinction entre leurs frères et leurs amis. Les frontières doivent s'arrêter là où vivent les peuples dont l'identité commune est attestée, qui ont un dessein collectif et surtout un projet réaliste; au-delà, l'UE doit entretenir des amitiés grâce à de forts partenariats.

Il est aujourd'hui facile de faire le récit de la construction européenne car on peut se situer dans la durée. Il est cependant beaucoup plus difficile de se situer dans l'espace car, finalement, du fait d'un certain cloisonnement des enseignements, on ne connaît pas les autres pays et leur histoire. Le problème de définition des frontières vient d'un problème d'identité, de définition des intérêts européens. Or, avoir une limite interne-externe, savoir qui est européen ou non, est un préalable indispensable si l'on veut par exemple une défense ou une politique étrangère européennes.

Cette question des frontières ne s'est pas tout de suite posée car il s'agissait au départ d'assurer la paix aux pays ravagés par la guerre puis de lutter contre le communisme. Le problème est qu'aujourd'hui l'Europe n'est plus « *une question de vie ou de mort* » (Denis de Rougemont), il faut désormais savoir qui l'on est pour définir un dessein commun, il faut trouver un moteur positif pour un avenir commun, il ne faut pas seulement un projet négatif, celui de la peur, de la lutte contre un ennemi mais il faut trouver un nouveau moteur psychologique pour persuader les peuples de la nécessité de construire l'Europe. Or les citoyens européens semblent aujourd'hui hostiles à des élargissements sans fin et cela a des répercussions sur la construction européenne (la question turque et des élargissements a joué dans les « non » aux référendums). Il y a donc un vrai paradoxe : les peuples ne veulent pas d'une Europe plus fédérale, ne veulent pas d'un « Etat européen » mais ils veulent des frontières (caractéristiques des Etats-nations). Pour relancer l'Europe il est donc nécessaire de faire une pause dans les élargissements, de rassurer les citoyens pour les amener à adhérer à un vrai projet européen. L'Europe est une chance dans la mondialisation, c'est à la fois un laboratoire de cette mondialisation mais aussi une façon pour les Européens de renforcer leur capacité à l'orienter dans un sens favorable à leurs intérêts et d'en atténuer les effets négatifs. Les arguments pour le rejet d'une Europe qui ne serait pas assez sociale, pas assez ceci ou pas assez cela, ne sont pas pertinents. A rester en ordre dispersé, à ne pas presser le pas vers une Europe puissance, les européens auront vite perdu la bataille économique et politique contre les géants qui émergent. A ne pas opposer au marché mondial une puissance publique à même de lui faire contrepoids les européens ne sauveront pas leur modèle social mais le verront balayer car les Etats nations n'ont plus les moyens de le protéger. L'approfondissement de la construction européenne est une urgence mais l'adhésion des citoyens en est le préalable donc prenons le temps de nous poser, de

réfléchir à ce que nous voulons faire ensemble sur le territoire européen et en relation avec nos voisins.

Dans un premier temps, il est intéressant de nous interroger sur ce qui fait l'identité européenne, sur ses héritages, puis nous rappellerons la saga des différents élargissements de l'UE pour finir par nous interroger sur l'avenir et les défis auxquels devra faire face l'UE c'est-à-dire les futurs élargissements et la gestion de sa politique de voisinage.

Tentative de définition

UNIS DANS LA DIVERSITE

Il est tout d'abord essentiel de préciser que **l'identité européenne est nécessairement graduée**, elle n'est jamais absolue. Les européens sont « unis dans la diversité », l'Europe est une aire de civilisation c'est-à-dire que c'est un territoire fait de nombreuses cultures en conversation. Claude Levi Strauss dans *Race et Histoire* parle de civilisation comme de différentes cultures qui se décentrent et entrent dans la disposition à comprendre les autres et à se laisser modifier. Pour définir l'identité européenne, nos valeurs, il est nécessaire de faire une synthèse des différents héritages et cultures mais il ne faut pas seulement se baser sur l'histoire, il ne faut pas adopter une vision passéiste mais au contraire réfléchir en terme de présent et d'avenir et savoir ce que nous voulons que l'identité européenne devienne. Surtout chercher à définir absolument une identité européenne commune figée peut provoquer des réactions régionalistes et identitaires contraires à l'objectif d'unité européenne. De plus, cela pourrait conduire à une homogénéisation, à une culture fade et aseptisée ; or il y a des désaccords raisonnables et l'Europe doit s'enrichir de ses différences. L'identité européenne surgit et continuera à se modeler progressivement avec les élargissements en se basant ses héritages partagés.

Mais sur quels critères peut-on définir l'Europe ?

L'EUROPE, UNE « EXPRESSION GEOGRAPHIQUE » ?

Le critère le plus simple pour tenter de définir l'Europe est le critère géographique. Si l'on prend la définition du dictionnaire un continent est un immense espace de terre émergée entouré d'océans. Dans ce cas l'Europe n'est pas un continent mais s'inscrit dans le cadre plus large de l'Eurasie. Comme l'avait bien dit Paul Valéry c'est « *un petit cap du continent asiatique* ». Il y a donc une absence de barrière physique évidente à l'est.



Source : IUFM Aix-Marseille, Groupe de développement géographique, juin 2004.

Par convention, on a donc déclaré que l'Europe était le territoire qui s'étendait de « l'Atlantique à l'Oural ». Cette définition classique découle en fait d'une décision arbitraire du géographe de Pierre le Grand, Tatichtchev, qui voulait inclure la Russie dans l'espace européen. On a ainsi fait de barrières naturelles (l'Oural, les détroits) des frontières politiques, qui ont connu des évolutions en fonction des circonstances.



Source : IUFM Aix-Marseille, Groupe de développement géographique, juin 2004.

L'Europe est donc une région politique dont les limites sont essentiellement politiques et donc par nature instables et ambiguës. **Il n'y a pas de base scientifique solide pour affirmer qu'un pays est strictement en Asie et non en Europe.** Mais à partir du

moment où il est situé sur le continent eurasiatique, on pourrait définir le caractère européen d'un pays selon d'autres critères que géographiques. En effet, le terme « *Europe* » renvoie à une entité géographique mais il va de pair avec une autre idée : « *c'est une entité qui relève du domaine des réalités culturelles et/ou politiques c'est-à-dire que l'on peut non seulement y résider mais encore lui appartenir* »².

DES HERITAGES MULTIPLES

Ainsi ce sont les considérations historiques, culturelles et politiques qui donnent sa substance au débat, l'Europe ne relève pas d'un déterminisme géographique mais renvoie en grande partie à l'Histoire et ses différents héritages : le substrat gréco-romain, le legs judéo-chrétien, les évolutions historiques voisines (les révolutions, la naissance de l'Etat-nation moderne, l'industrialisation...), les grands courants artistiques... Tout comme la culture d'un pays vient de ses différents héritages (Mexico et « la place des 3 cultures » (Aztèques, espagnole, moderne)), la culture européenne est un mélange des différentes civilisations qui ont laissé leurs traces sur le continent européen.

En dépit des différences nationales, il y a un héritage culturel commun imprégné des valeurs judéo-chrétiennes, ancré dans la philosophie grecque et le droit romain qui est resté intact tout au long des différentes étapes du développement européen : le Moyen Age, la Renaissance et le Siècle des Lumières. Les nations européennes se sont ensuite dotées d'une organisation politique, l'Etat nation, et ont développé un mode de vie qui a largement influencé d'autres régions du monde.

Commençons par les héritages gréco-romain et chrétien. Ces différentes cultures se sont succédées sans se détruire mais en se remodelant au fil des siècles, certaines valeurs ont perduré jusqu'à aujourd'hui.

Des Grecs nous avons gardé le rôle de l'individu doué de raison, membre d'une communauté, citoyen et responsable, l'idée d'un régime politique avec une séparation des pouvoirs, basé sur un contrat social, sans référence à un dieu (donc modifiable) dont l'exemple typique est la démocratie athénienne, et enfin ce sont les Grecs qui sont à l'origine des premiers faits culturels élaborés. Un début d'école existait avec les pédagogues, ils ont développé la philosophie, la science, l'histoire, les genres littéraires (poésie, tragédie, comédie), l'architecture (le sigle de l'UNESCO est un temple grec), l'urbanisme (le plan hippodamien ou plan en damier et la Charte d'Athènes en 1934). Les Grecs sont également parmi les premiers peuples à chercher à s'étendre mais ce fut généralement une conquête intégratrice. Ils ont cherché à développer des aires de civilisation fondées sur une entente avec les populations et à étendre leur culture, l'Hellénisme, par attraction et non imposition.

Les Romains ont également développé un modèle d'intégration basé sur l'assimilation, la citoyenneté était donnée à ceux qui adhéraient aux valeurs romaines. C'est un exemple d'intégration à méditer aujourd'hui pour les européens car il y avait un partage de valeurs communes sans uniformité. Le début de la fin pour cet Empire arriva d'ailleurs lorsqu'il estima qu'il n'était plus capable d'intégrer et qu'il changea sa manière d'accueillir l'autre ; cette réaction protectionniste nourrit l'agressivité des « barbares » et contribua à la chute de Rome. Les Romains nous ont également légué l'idée de statut, de contrat, de droit pour réguler les relations entre les hommes (le code Justinien). Ce droit unifié ainsi que l'administration décentralisée (que l'on pourrait comparer à notre

² Rémi Brague, « *Avons-nous besoin de frontières ?* », *L'Europe, quelles frontières* (CAP, 2007)

principe de subsidiarité) donnèrent une cohésion à cet empire immense composé de peuples très divers. Enfin l'aspect culturel est très important chez les Romains et ce sont d'ailleurs eux qui ont développé l'idée d'une « propagande » politique par l'art car la culture est la seule chose qui survit au passage du temps. On parle du « siècle d'Auguste », période d'intense développement culturel grâce aux conseils de son ami Mécène...L'aire de civilisation romaine avec son mode de vie, ses traditions culinaires, l'importance donnée à la ville, au commerce, aux infrastructures, le culte du corps et des jeux sont des traits qui caractérisent encore aujourd'hui l'Europe.

L'héritage chrétien est enfin fondamental. Son apparition a été à l'origine de conflit en amont (il n'a pas éliminé les héritages grec et romain) et en aval (avec les modernes, les Lumières), son apport a été constamment remodelé mais il est impossible de le relativiser. L'Europe est le seul continent à avoir été entièrement christianisé au point d'être désigné jusqu'à la fin du Moyen Age sous le terme de « Chrétienté ». L'historien politique Pomian parle d'une unité européenne par la foi entre le 5^e et le 14^e siècle puis d'une unité par les Lumières et enfin d'une unité par le projet depuis le XX^e siècle. Le Christianisme a introduit les valeurs de solidarité, d'estime réciproque, d'égalité et d'ouverture à tous les hommes (il critiquait les hiérarchies grecques et romaines figées). De plus cette nouvelle religion, tout en utilisant les structures de l'empire romain pour se développer, a profondément modifié l'organisation sociale et économique du continent. Elle a introduit l'idée du progrès, d'une bonification par le temps, elle a d'ailleurs laissé son empreinte sur le calcul du temps (pendant la journée, l'année et la vie). Les paysages européens sont également marqués par les clochers des Eglises et le son des cloches. Cette religion a développé l'idéal de la valeur travail et de l'effort, les moines ont contribué au développement économique de l'Europe grâce à la mise en culture des terres et le défrichement. Enfin le Christianisme a joué le rôle de conservatoire de la culture héritée, de transmission du savoir et de progression de la culture grâce au latin et au développement des écoles et des universités à travers l'Europe.



La Chrétienté

Ces héritages ont cependant des **aspects négatifs** qui ont eux aussi hélas laissé leurs empreintes sur le continent. On peut citer la place inférieure occupée par la femme et l'esclave chez les Grecs et les Romains, l'identité défensive des Chrétiens en lutte contre les hérésies et les infidèles (les musulmans) ou encore l'universalisme offensif et l'évangélisation forcée. De plus, les luttes entre le Sacerdoce et les Empires ont été accompagnées de guerres sanglantes ayant ravagé le continent. Le Schisme introduit par la Réforme au XVI^e siècle a également été à l'origine de conflits particulièrement dévastateurs. Ce n'est finalement qu'avec l'émergence de la pensée moderne, émancipée de la religion, qu'est née l'idée de laïcité et donc de tolérance.

La Renaissance et les Lumières vont réaffirmer la place de l'homme et la valeur de l'individualisme. Non pas l'individualisme négatif au sens de Tocqueville³ mais dans le sens noble du terme c'est-à-dire la reconnaissance fondamentale de l'individu et de ses droits.

Avec la **Révolution française et le Printemps des peuples** vont également se développer les droits de l'homme, les idées de souveraineté collective, d'égalité, de droit des peuples à disposer d'eux mêmes, de contrat social avec le développement de l'Etat moderne et du concept de nation basée sur un sentiment d'appartenance culturelle (Herder). L'organisation universitaire du continent va conduire à une certaine homogénéisation technique et scientifique qui permettra les **révolutions industrielles**. Au **XX^e siècle**, on retiendra surtout l'idée de démocratie et de solidarité avec le développement de l'Etat Providence. Ces différents concepts sont aujourd'hui à la base de la construction européenne et lui donne sa définition philosophique, politique et sociologique.

Néanmoins, le XX^e siècle aura aussi été en Europe le siècle des totalitarismes et des régimes fascistes avec pour ne citer qu'eux le Nazisme, le fascisme italien et le Stalinisme. Ainsi, en Europe sont nées à la fois les idées les plus chargées de progrès mais aussi celles pouvant mener à une autodestruction et à la négation de la vie.

PAIX, LIBERTE, DEMOCRATIE, PROSPERITE, DROIT

L'Union européenne repose sur une série de **principes fondateurs**. Selon les traités, l'UE repose sur *"les principes de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'Etat de droit"* ([article 6 du TUE](#)). Ces principes sont à la base de **l'identité politique de l'Europe contemporaine** et expliquent dans une large mesure la force de **l'idéal européen**. Pourtant, la force de ces principes et la volonté des Européens d'en promouvoir l'extension trahit également le décalage entre les **ambitions** de l'Union européenne et la faiblesse persistante des **moyens d'action** dont elle dispose.

Le succès des valeurs européennes est indéniable. Sans la force d'attraction du **pôle démocratique** que constitue l'Europe unie, les derniers régimes autoritaires ou fascistes du Vieux Continent (l'Espagne franquiste, la Grèce des colonels) n'auraient pas si facilement et si profondément évolué jusqu'à disparaître. De la même manière, c'est l'appartenance à l'Union qui ancre dans la démocratie les régimes européens issus de la chute du communisme. L'Union impose et entretient **l'Etat de droit** : elle offre un ultime niveau de recours judiciaire aux citoyens des pays membres. Mais **la paix** comme la démocratie ne doivent pas être considérées comme acquises une fois pour toutes et on doit à l'Union d'offrir une garantie supplémentaire d'enracinement démocratique autour de nous.

L'Europe permet aussi un niveau de **développement économique** et de **prospérité** qu'elle ne connaîtrait pas sans le marché unique. L'Europe est aujourd'hui une économie de marché régulée pour respecter au mieux la dignité de chaque être humain ; on peut

³ « *L'individualisme est un sentiment réfléchi et paisible qui dispose chaque citoyen à s'isoler de la masse de ses semblables et à se retirer à l'écart avec sa famille et ses amis ; de telle sorte que, après s'être ainsi créé une petite société à son usage, il abandonne volontiers la grande société à elle-même* », « *l'individualisme ne tarit d'abord que la source des vertus publiques ; mais, à la longue, il attaque et détruit toutes les autres et va enfin s'absorber dans l'égoïsme* », « *L'individualisme est d'origine démocratique, et il menace de se développer à mesure que les conditions s'égalisent* ». Tocqueville, De la démocratie en Amérique

parler d'un **modèle social européen** qui allierait dynamisme et justice sociale, concurrence et solidarité, responsabilité personnelle et sécurité sociale. Il y a donc déjà, de Brest à Budapest, les bases d'une civilisation de la **solidarité** et du dialogue, face à la puissance des « empires forces » chinois et américain. Cette solidarité européenne s'illustre dans la politique de cohésion interne comme dans l'aide publique au développement pour les non membres. De plus, en 2007 a été mis en place le fonds d'ajustement à la mondialisation c'est-à-dire une aide pour les travailleurs touchés par les licenciements liés à la mondialisation.

L'Union européenne a une grande capacité à produire des lois, c'est l'idée de la régulation par les normes et du « *soft power* ». Cette idée d'une **régulation par la loi** peut trouver son origine dans la philosophie kantienne. L'europanisme de Kant est centré sur la loi, il appelle européenne une nation pourvu qu'elle admette une contrainte conforme à la loi. La loi est ainsi l'essence même de l'Europe et son but. Cette Europe doit être constituée de républiques, seul régime pacifique. De plus d'après Kant, l'Europe est le continent qui donnera des lois à tous les autres donc l'Europe se détermine par l'universalisme. L'esprit européen est tendu vers l'affirmation de l'universel, de la philosophie et pour Kant cosmopolitisme et europanisme sont synonymes. En affirmant l'universalisme, l'Europe s'affirme comme le continent de la raison.

Ces idées sont reprises dans les concepts actuels de « puissance normative » ou de « **normpolitik** » de Zaki Laidi⁴. Toutefois, l'auteur met en garde contre les prétentions à l'universalisme du modèle européen qui se heurteraient rapidement à des limites évidentes et qui risqueraient d'entraîner des réactions d'hostilité chez nos voisins.

Pour Zaki Laidi, le projet européen s'est avant tout fait pour la paix et contre la guerre et « *les Européens ne se vivent pas et ne se voient pas comme les garants ultimes de leur sécurité* ». Les Européens sont donc tentés par les instruments du « *soft power* »⁵ sur la base de relations extérieures fondamentalement coopératives et dans une logique d'interdépendance reposant sur le commerce et le dialogue. L'Europe est un corpus de normes, elle s'est définie dès le départ comme une « *puissance civile* », désireuse de domestiquer les rapports mondiaux, de normer la mondialisation. Par le constructivisme et l'institutionnalisme, elle a ainsi toujours espéré imposer le jeu de la socialisation, de la négociation et de la concertation aux autres puissances régionales, se heurtant ainsi aux Etats plus « réalistes ». L'Europe se veut donc « *puissance normative* », à la recherche d'un système où les règles soient légitimes et respectées et l'Union impose ces règles à tous les pays candidats qui voudraient l'intégrer comme principaux marqueurs de l'identité européenne (Copenhague, 1993). Il ne s'agit pas d'exporter des valeurs mais de faire reconnaître des préférences. La « **préférence pour la norme** », qui s'oppose ici à la préférence pour la force, conduit l'UE à vouloir réguler le système international dans les domaines qui conditionnent son identité, ses intérêts et sa survie (développement durable, droits de l'Homme et démocratie, droits sociaux fondamentaux). L'UE joue sur l'interdépendance et le long terme, contrairement aux Etats-Unis et cette logique doit jouer également en matière de prévention des conflits, où la « logique kantienne » des Européens se heurte là aussi à la « logique hobbesienne » des Etats-Unis⁶. C'est une vision du monde qui passe par l'idée d'une gouvernance mondiale, par la promotion et le respect des grands textes internationaux, attitude à laquelle l'Europe s'estime volontiers mieux préparée que les Etats-Unis et leur souverainisme, ayant elle-même expérimenté le principe de la souveraineté partagée (effet direct et primauté des lois européennes).

⁴ La norme sans la force, l'énigme de la puissance européenne (Presses de Sciences-Po, 2005).

⁵ Joseph NYE, Bound to Lead: The Changing Nature of American Power (New York, 1990).

⁶ Le retour de l'état de guerre (2006) de Dario Battistella

On peut toutefois s'interroger sur le bien-fondé de cette critique du souverainisme en général et de la puissance américaine en particulier. Quel que soit le jugement que l'on porte sur la politique étrangère des Etats-Unis, celle-ci demeure garante de la sécurité globale des Européens. Et au cours des quinze dernières années, ceux-ci ont démontré qu'ils ne se sentaient pas responsables de leur défense et qu'ils se défaussaient sur les Etats-Unis même pour faire face à des crises purement européennes (comme les guerres dans l'ex-Yougoslavie). En dépit de ses ressources, l'Europe continue de sacrifier son potentiel militaire, qu'il s'agisse des budgets de défense ou de la faiblesse de la coordination des armées nationales. En dépit de l'assombrissement continu du paysage international, ce désintérêt alarmant ne semble pas devoir se démentir.

On touche ici à **deux faiblesses fondamentales de l'identité politique de l'UE**. D'une part, une difficulté à admettre que la paix et la liberté de l'Europe ne vont pas de soi et doivent continuer à être défendues pour être assurées de subsister. D'autre part, une extrême réticence à admettre et penser les limites du soft power c'est-à-dire à accepter l'éventualité toujours présente de l'obligation du recours à la force dans certaines circonstances. Ces deux faiblesses devront être surmontées : l'Europe devra se doter d'une politique extérieure crédible et efficace si elle souhaite demeurer pleinement indépendante.

Robert Kagan, un des principaux membres de la fondation Carnegie pour la paix internationale, parle d'une Europe « *dépendante militairement, épuisée et inconséquente* »⁷. Les Européens ont adopté une **vision moraliste de la politique internationale** et pratiquent les **stratégies de la faiblesse** à savoir le commerce, le droit international et les négociations. Ils sont tentés par un « *paradis post-historique* » où règne la paix perpétuelle kantienne. Au contraire, les Etats-Unis, qui avaient adopté eux aussi la stratégie de la faiblesse à la fin du XVIIIème siècle en raison de l'insuffisance de leur force militaire, sont aujourd'hui en position d'hyperpuissance et peuvent donc s'émanciper des contraintes du droit et des institutions internationales. Ils sont réalistes et ancrés dans l'histoire et la conflictualité inhérente aux relations entre les nations. Américains et Européens ne partagent donc pas la même vision du monde, les premiers seraient de Mars et les seconds de Vénus. Le fossé transatlantique est à la fois technologique et idéologique, les deux aspects se renforçant mutuellement. Ainsi les Européens qui voient les Etats-Unis comme unilatéralistes et belliqueux, pensent être supérieurs dans leur compréhension du monde et dans leur façon de régler les problèmes internationaux. Mais, comme le fait aussi remarquer Hubert Védrine, le miracle européen n'aurait pu être possible sans l'intervention militaire américaine contre l'Allemagne nazie puis sans l'hyperpuissance bienveillante et la présence des forces militaires de l'OTAN ses cinquante dernières années. Les Etats-Unis ont par exemple joué un rôle clé dans la résolution du « problème allemand » : la réintégration allemande fut acceptée par la France après la promesse américaine d'une présence continue en Europe.

Or, si un fort potentiel militaire européen existait, les relations transatlantiques seraient plus saines. L'Europe pourrait ainsi contrer et « multilatéraliser » les Etats-Unis. Car aujourd'hui, avec une Europe faible ayant renoncé à la puissance, les Etats-Unis n'ont guère d'autre choix que d'agir unilatéralement. De plus, le poids économique de l'Europe ne va aujourd'hui pas de pair avec son influence diplomatique, certes elle fournit de l'aide internationale et contribue au maintien de la paix mais lorsque par exemple Israéliens et Palestiniens cherchent du soutien ce n'est plus vers elle qu'ils se tournent... Les Européens pour peser sur les affaires mondiales et défendre leurs intérêts doivent se doter d'une défense commune.

Car le **soft power ne sert à rien sans le hard power**, « *la puissance intelligente c'est l'art de manier les deux efficacement : missiles et fast food, dollars et CNN* »⁸. Il y a cinq milliards et demi de non Occidentaux qui ne vivent pas de notre paradis post historique, au-delà du pouvoir et de la force. Il convient donc d'être réaliste, de sortir de nos doux rêves et de notre confortable irresponsabilité. Il nous faut une politique étrangère autre que « *déclaratoire, compassionnelle ou caritative* », une Europe puissance est nécessaire pour permettre une discussion transatlantique équilibrée et empêcher les Américains de dicter leurs positions aux Occidentaux.

D'ailleurs les Américains semblent aujourd'hui appeler la mise en place d'une véritable défense européenne. Dans la section européenne de The Economist (Charlemagne, 24/07/08), on apprend que les Etats-Unis sont prêts à soutenir une défense proprement européenne ce qui leur permettrait de partager le fardeau de la sécurité occidentale. Le rapport de Dick Witney⁹ montre que le manque de budget n'est pas le vrai problème des Européens dont les dépenses additionnées en matière de défense en 2006 ont représenté le quart des dépenses mondiales. L'argent serait simplement mal dépensé, car géré nationalement sans concertation commune (certaines armes seraient donc achetées en double voire en triple par différents pays européens alors qu'il manquerait des drones et des hélicoptères un peu partout). De plus, les budgets ne serviraient pas à investir dans des troupes d'expédition et à mener des actions extérieures mais les dépenses seraient principalement affectées à l'entretien des troupes et des bases militaires sur le territoire.

Surtout, la politique étrangère de Georges W. Bush en ce début de siècle aura donné une merveilleuse excuse aux Européens pour le maintien du statu quo. Mais peu importe qui gagnera la Maison Blanche en novembre, cette excuse ne tiendra plus et l'Europe devra prendre sa place dans l'ordre mondial. A ce moment là, la faiblesse militaire européenne ne sera plus seulement embarrassante, elle sera indéfendable.

ARBITRAGE ET GRADIENT D'EUROPEANITE

Après ces quelques digressions, revenons à la question de l'identité européenne et de ses frontières.

D'après l'article 151 du TCE, l'UE doit promouvoir la diversité de ses cultures, tout en "*mettant en évidence l'héritage culturel commun*". La diversité, entre la France et la Grande Bretagne par exemple, s'illustre dans les traditions juridiques (common law contre droit civil et codifié) ou le système d'Etat providence (assistance contre assurance). Ce n'est cependant pas un problème pour l'identité européenne qui se construit sur **l'arbitrage permanent entre différentes visions**. L'Europe est en effet loin d'être homogène, il n'y a ni climat, ni langue, ni religion commune. Mais il y a des héritages communs (ceux que nous avons évoqués précédemment) et l'envie d'avancer ensemble. Les Européens du nord se sentent certes différents de ceux du sud ou de l'est, les traditions et habitudes ne sont pas les mêmes aux quatre coins de l'Europe, chacun est conscient de cette diversité mais comment ne pas y voir en même temps une certaine richesse ? Et surtout cette diversité ne remet pas en question une base culturelle commune et un projet d'avenir partagé.

Les langues

⁸ Hubert Védrine, Continuer l'Histoire (2007)

⁹ Rapport pour the European Council on Foreign Relations par Dick Witney, ancien chef de l'Agence de défense européenne



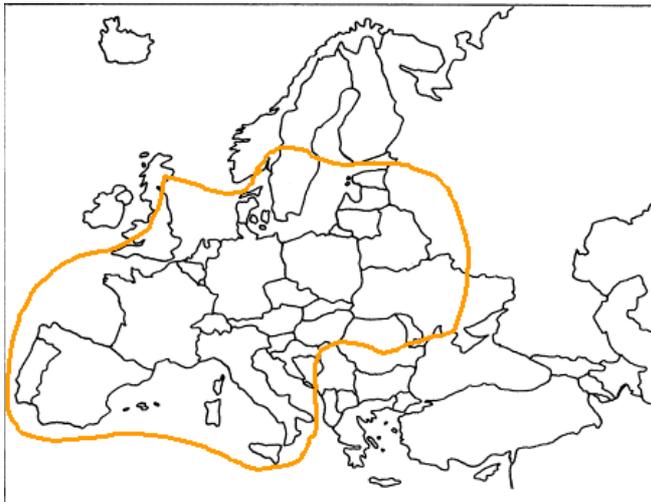
Toute tentative de définir objectivement l'identité européenne se heurte d'emblée à l'absence de critère unique et incontestable. Selon le critère retenu, les frontières de l'Europe varient en effet de manière considérable.

Si l'on essaie de tester certains critères comme la religion chrétienne, les courants artistiques, les densités de population, le niveau de développement ou les terrasses de café ¹⁰ (!) ...on s'aperçoit qu'aucun critère humain ne permet d'identifier un espace correspondant à celui que l'on délimite conventionnellement. Selon certains critères, on peut même imaginer que New York obtienne un meilleur score que la Norvège ou la Roumanie...!

Prenons l'exemple des styles d'architecture. Certains phénomènes se sont répandus sur un rayon donné à partir d'un foyer donné, il est donc possible de définir une zone

¹⁰ George Steiner, dans son essai Une certaine idée de l'Europe, décrit les cafés comme une caractéristique de notre vie quotidienne authentiquement européenne. « *Aussi longtemps qu'il y aura des cafés, la « notion d'Europe » aura du contenu* ».

d'influence européenne. Ainsi le gothique peut prétendre à une spécificité européenne. Ce procédé technique apparu au XII^{ème} siècle permettait de construire des structures plus fines, d'obtenir ainsi des ouvertures plus grandes et donc des Eglises baignées de lumière. Un exemple parfait est la cathédrale Saint Denis à Paris. Cette architecture a rayonné jusqu'au Portugal, en Allemagne, en Suède et même en Hongrie mais elle n'a pas vraiment influencé l'Italie (sauf la cathédrale de Milan). Au contraire, le style baroque, inspiré par la Contre Réforme, est apparu en Italie. Il a influencé la Grande Bretagne, la Suède, puis dans un deuxième temps, au XVIII^{ème} siècle, la France, l'Allemagne et il est même allé plus loin que l'art gothique jusqu'à Kiev et Saint Pétersbourg. Ainsi, ni les aires d'influence du gothique ni celles du baroque ne correspondent aux frontières conventionnelles de l'Europe. On ne peut pas éliminer l'Italie de l'Europe en s'appuyant sur la faible influence gothique dans ce pays.



Le baroque

De même, l'UE est à l'intersection d'espaces religieux dont les configurations spatiales sont le résultat d'anciens rapports de force. Le plus vaste est le monde catholique qui regroupe des Etats, tous dans l'UE, où l'influence culturelle et politique d'un catholicisme plus ou moins laïcisé reste notable. Il y a également l'Europe protestante mais la Norvège et l'Islande ne font pas partie de l'UE ou l'Europe orthodoxe qui s'étend elle largement en dehors de la communauté européenne. Aucun pays musulman n'est dans l'UE mais ce sera certainement un jour le cas avec l'admission de la Bosnie, de l'Albanie ou encore de la Turquie. Ces quatre espaces religieux n'ont cependant pas de limites précises, les catholiques et les protestants sont par exemple répartis dans les différentes régions allemandes. De plus, il faut prendre en compte l'ancienneté : on ne peut pas comparer les Balkans où l'Islam est installé depuis le 6^{ème} siècle et les pays d'Europe occidentale où l'immigration est plus récente.



Les zones d'influence de certains phénomènes ne se recoupent donc pas, cela doit juste nous servir de points de repère car toute tentative de définition des frontières de l'Europe qui se baserait sur des phénomènes culturels de ce type aboutirait à des résultats irrémédiablement contradictoires.

L'Europe n'a donc de sens que si l'on s'appuie sur la géographie humaine mais celle-ci reste difficile à délimiter. Pour donner une définition de l'Europe, on peut donc soit se baser sur la définition conventionnelle qui n'est qu'une commodité et en sachant qu'elle a elle-même beaucoup évolué, c'est un découpage sans grand intérêt me semble-t-il ; soit estimer que c'est un espace difficile à différencier, nécessitant **plusieurs critères pour l'identifier sans qu'aucun d'eux ne suffise**. Il n'y a pas de limites nettes mais des gradients d'eupéanité. Certains Etats sont dans le « *noyau* »¹¹ c'est-à-dire qu'ils sont à coup sûr européens. Ensuite, plus on s'éloigne de ce cœur, plus la question est difficile à trancher. Le concept d'Europe est donc plus un problème qu'une réponse car l'Europe n'existe que si les européens le décident et les frontières de l'UE n'auront un sens que si les citoyens les définissent. En effet, le critère géographique nous laissant entre deux chaises, l'histoire culturelle et des mentalités ne faisant que nous éclairer, **il faut finalement se décider en se basant sur des motifs politiques**. Cela ne veut pas dire forcément qu'il faut choisir que la base de grands principes mais plutôt sur des questions d'ordre pratique comme la démographie ou la taille qui ramène à la question du fonctionnement possible de l'UE.

¹¹ J. Lévy, *Europe, une géographie*, (1998).

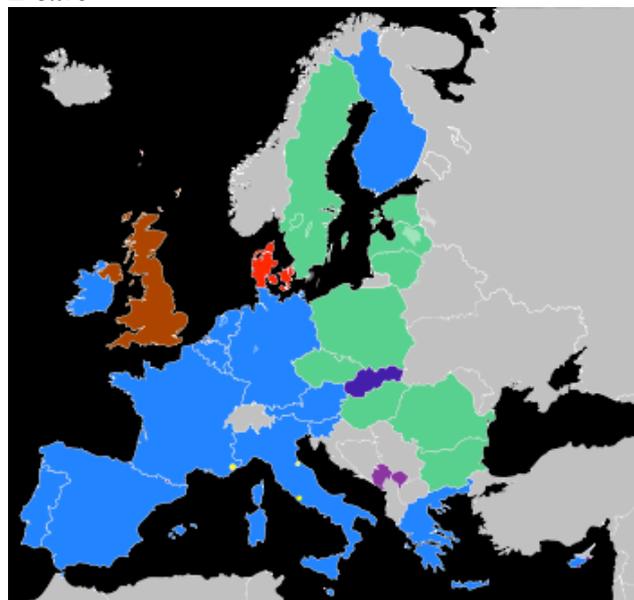
LA COMPLEXITE

L'Europe est un territoire politique complexe, il faut s'y habituer. Ses héritages sont multiples, ses traditions s'entremêlent voire s'opposent et son futur ne semble pas moins compliqué. La complexité et l'ambiguïté sont des caractéristiques inhérentes au projet européen. Regardons l'UE, le Conseil de l'Europe, l'espace Schengen, l'euro, le programme Socrate, l'eurovision, l'euro de football, les opérations militaires extérieures, la coopération policière...les cartes sont toutes différentes et ne se recouvrent pas !

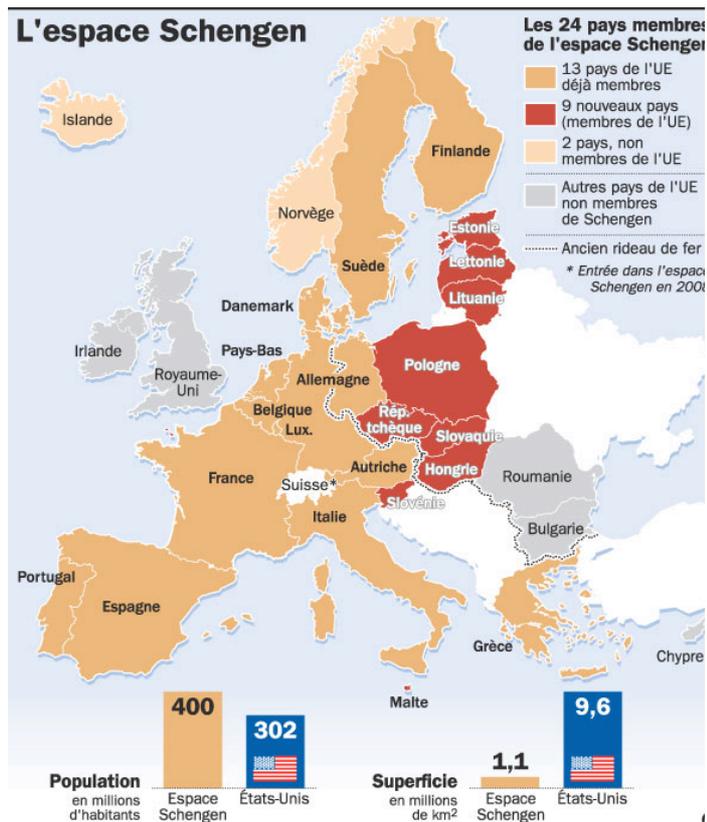
En effet, il y a aujourd'hui différentes organisations régionales en Europe (UE, Conseil de l'Europe, OSCE, UEO...) et différentes strates d'intégration dans l'UE car tous les Etats ne participent pas en même temps aux politiques de l'UE. La différenciation dans le processus d'intégration est un principe fonctionnel de l'UE depuis la création en 1979 du SME. Ces cercles concentriques s'organisent à la fois hors Traité (comme Schengen avant le Traité d'Amsterdam) ou à l'intérieur (comme l'euro). Si les « coopérations renforcées » prévues par le Traité d'Amsterdam et rendues plus faciles d'utilisation par le Traité de Nice venaient à s'appliquer, on pourrait d'attendre à encore davantage de complexité.

Il existe donc une appartenance à plusieurs niveaux avec des regroupements opérés à différentes fins qui ne se recoupent guère. Israël, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie font partie de l'Eurovision et sont dans la ligue européenne de football pour des questions d'organisation du sport à l'échelle de la planète, il faut bien diviser le monde en plusieurs zones. Ce n'est pas pour autant qu'ils ont vocation à intégrer l'UE ou à entrer dans l'espace Schengen.

L'euro



- Zone euro
- Entrée de la [Slovaquie](#) dans la zone euro le [1er janvier 2009](#)
- États de l'UE devant à terme rejoindre la zone euro
- Référendum sur l'adhésion à la zone euro au [Danemark](#) à venir
- Dérogation au [Royaume-Uni](#) quant à son entrée dans la zone euro
- États hors UE utilisant l'euro de manière officielle (Monaco, Vatican, Saint Marin)
- États hors UE utilisant l'euro *de facto*





L'eurovision

En effet, si l'on cherche à bâtir une Europe politique, les frontières doivent être politiques et se matérialiser par toutes sortes de contrôles. Elles doivent délimiter strictement le domaine dans lequel les instances qui définissent la politique communautaire peuvent légitimement exercer leur autorité. Elles doivent permettre d'entretenir des relations paisibles avec les voisins car « *pour vivre en paix avec son voisin, il faut avoir un voisin et pour avoir un voisin, il faut clore son domaine* »¹².

Concernant l'UE, on peut regretter les clauses d'opting out de la Pologne et de la Grande Bretagne pour la Charte des droits fondamentaux mais on se souvient que la GB ne faisait pas partie de l'Europe sociale avant de finalement y adhérer et surtout on peut se dire que c'est ce qui caractérise l'Europe, c'est réaliste, ce n'est pas figé. Il faut apprendre à aimer la complexité de l'Europe, ses inconvénients et il faut se dire que certes l'unanimité dans certains domaines complexifie beaucoup les choses mais cela fonde aussi des projets solides.

Les citoyens doivent être sensibles aux différents héritages qui fondent l'Europe, ils doivent les découvrir et c'est en ce sens que le programme Erasmus ou le service civil européen sont de bonnes idées pour un apprentissage des autres cultures. Il faut faire naître une identité européenne, un démos européen car, à la différence des Etats, les institutions européennes ne sont pas enracinées dans une communauté politique, dans un espace public européen et l'UE est ainsi sous dotée en légitimité politique.

On ne peut pas pousser l'Europe sans ces **géométries variables** car chacun doit pouvoir avancer à son rythme en espérant un effet boule de neige à long terme. C'est certes une

¹² Rémi Brague, « *Avons-nous besoin de frontières ?* », *L'Europe, quelles frontières* (CAP, 2007)

fausse cohérence mais mieux vaut parfois une certaine anarchie qui fonctionne par à coup que l'inertie.

Néanmoins, concernant les institutions de l'UE, c'est un problème particulier et il semble difficile de ne pas fonctionner avec l'unanimité. Certes, nous voyons que cela peut bloquer l'UE mais l'unité institutionnelle reste primordiale. En effet, avec le développement de la politique de voisinage basée sur le principe « tout sauf les institutions », le cadre institutionnel risque de devenir à terme la seule chose proprement communautaire. Le « **non** » irlandais au **Traité de Lisbonne** est donc aujourd'hui problématique car il n'est pas ici question d'une monnaie, d'un projet énergétique, d'une clause sur la défense ou le social, mais bien d'un traité permettant le fonctionnement des institutions et la prise de décision. C'est un traité pensé pour créer un cadre institutionnel adapté à une Europe à 27 et ainsi faciliter la prise de décision. Un texte par ailleurs équilibré entre les Etats membres et totalement égalitaire entre petites et grandes nations. Il n'est pas envisageable que le traité entre en application sans l'assentiment irlandais.

Alors que faire ? Différents cas de figure ont été envisagés mais l'abandon définitif du traité de Lisbonne (et le retour au Traité de Nice) ou la renégociation générale du Traité semblent des options irréalistes et inadaptes aujourd'hui, ou du moins très pessimistes. Les plus optimistes espèrent donc que nous nous dirigeons vers l'octroi de clauses dérogatoires aux Irlandais (opting out) comme cela avait été le cas pour le Traité de Nice en 2002 pour les questions de défense. Les responsables européens veulent ainsi accélérer la ratification dans les autres pays en espérant qu'une fois que les 26 autres auront accepté le Traité, les Irlandais, qui ne représentent que 4,4 millions d'habitants, ne voudront pas s'exclure de l'Europe et accepteront de revoter moyennant quelques dérogations. Mais c'est ici le scénario optimiste...

DISTINCTIONS

Si l'on souhaite aboutir à un projet européen solide, les interrogations sur l'identité européenne sont légitimes. Il importe cependant de dissiper certaines confusions engendrées par la notion d'identité et pour cela d'établir certaines distinctions.

En premier lieu, il faut faire une distinction **entre héritage et identité**. Ce n'est pas parce qu'on est le « fils de » que l'on va reproduire le modèle parental, l'identité se construit en remodelant à notre goût ce qui nous a été transmis.

Ensuite, il est essentiel d'établir une différence **entre origine et fondement**. L'Europe est un ensemble de valeurs mais nous les fondons différemment, c'est un ensemble d'héritages et le consensus est ensuite créé par recoupement. Par exemple, il est clair que le facteur religieux, en l'occurrence le christianisme, a donné une certaine unité à l'Europe. Mais ceux qui croyaient aux Etats-Unis d'Europe comme Victor Hugo ou Mazzini, fondaient leur espérance sur le libéralisme et sur la coopération internationale, non sur le christianisme. De même la liberté et la dignité humaines se fonderont en fonction des individus soit sur leur foi qui prône la grandeur de l'homme et l'estime réciproque soit sur l'humanisme laïc ou la philosophie de Kant qui fait de l'homme une fin en soi. Certes on ne peut pas évacuer le christianisme comme source de l'identité européenne car il a apporté des éléments ayant contribué à la spécificité européenne, tel que le respect de la personne humaine et il contribue encore, sans en être un élément moteur, à l'originalité de l'identité européenne actuelle. Chacun est cependant libre de fonder ses valeurs sur ce qu'il veut et pas forcément en se référant à une religion.

C'est pourquoi il est si **difficile de définir par écrit les racines de l'Europe**. Il me semble délicat de mettre Dieu dans la constitution par exemple car ce n'est pas lié à

l'identité de tous. Il faut que tout le monde puisse s'identifier aux valeurs communes à l'intérieur de l'Europe et si l'on insère les racines chrétiennes il faudrait également mettre les racines musulmanes mais aussi anti-chrétiennes car l'Europe est aussi née de la lutte contre l'Eglise et contre l'Inquisition. **Une liste à la Prévert dans une constitution ne semble pas être facteur d'unité** et surtout c'est difficilement réalisable vu la multiplicité d'héritages à l'origine de l'Europe. Pour que les immigrés et les nouveaux entrants puissent s'identifier à l'Europe et s'y investissent il est nécessaire de définir les valeurs communes en insistant avant tout sur le présent et le futur et non pas simplement sur le passé. Peu importe sur quoi nous fondons ces valeurs, si nous les respectons.

Pour passer du sentiment de la nécessité d'Europe à un vrai sentiment d'appartenance européenne, il faut construire un espace public européen dans lequel les citoyens pourront ressentir ces héritages communs et avoir ensuite envie de construire quelque chose ensemble.

POUR UNE IDENTITE EUROPEENNE

Il y a ici un arbitrage à faire entre différentes attitudes.

D'un côté on peut estimer qu'une identité est stable que si elle est ancrée dans **une histoire et une culture commune** (cela revient à mettre l'accent sur la tradition chrétienne en Europe et exclure la Turquie par exemple) mais cela peut prendre la forme d'une « *euro-nationalisme* » qui entraîne des politiques d'exclusion au sein des sociétés européennes et une polarisation de la politique au niveau mondial qui peut donner lieu, dans le pire des cas, au « *choc des civilisations* » prophétisé par S. Huntington¹³.

D'un autre côté, on peut défendre le « **patriotisme constitutionnel** » d'Habermas c'est à dire une culture politique commune, une identité civique, reposant sur des principes universels de démocratie, de droits humains, de l'état de droit et estimer que les identités culturelles devraient être réservées à la sphère privée. « Unis dans la diversité » signifierait que les citoyens partagent les mêmes valeurs politiques et civiques, tout en ayant des pratiques culturelles différentes. Les limites de la communauté devraient être une question de politique, et non de culture. Mais les problèmes concernant les différences culturelles sont alors ignorés et surtout il me semble que la solidarité et les liens émotionnels qui unissent les sociétés ne peuvent qu'être le résultat d'un sentiment de vivre ensemble, et non de principes purement abstraits. Cette idée d'une citoyenneté post nationale qui se baserait sur des pratiques démocratiques et non pas sur la culture ne me semble pas suffisante pour engendrer un sentiment d'appartenance européenne.

Enfin une autre attitude consiste à considérer les identités comme étant **en constante évolution**, l'identité européenne comprendrait de multiples significations et serait constamment redéfinie à travers la relation à l'autre. Cette vision des choses surestime la capacité d'adaptation des citoyens à un monde en mouvement et sous-estime leur besoin de stabilité. Trop de diversité peut finalement entraîner une perte d'identité, d'orientation et de cohérence, et ainsi nuire à la démocratie et aux communautés établies.

Pour ma part, je pense que l'idée de vivre ensemble ne peut que reposer sur des valeurs et des convictions culturelles communes. Mais il faut continuer de défendre une

¹³

Samuel Huntington, The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order (1996)

conception laïque du projet européen, respectant ses différentes traditions et religions comme l'avaient souhaité les Pères fondateurs.

L'adhésion des citoyens à l'Europe nécessite une expérience commune du passé (même si elle n'est pas toujours pacifique), une expérience commune du présent et une expérience anticipée de l'avenir. Cette triple expérience doit se vivre à travers des valeurs culturelles et des convictions communes allant au-delà d'un simple engagement envers les droits de l'homme et la démocratie. **Plus ces valeurs et convictions sont proches, plus le sentiment d'une identité commune est important.** C'est sur cette base qu'il faut définir les frontières de l'UE pour aboutir à une communauté sûre d'elle-même. En parallèle, l'Union doit développer une stratégie cohérente pour sa politique envers les pays voisins qui doivent devenir des partenaires privilégiés. Des relations se basant sur les intérêts et besoins particuliers de chaque Etat voisin sont d'ailleurs souvent plus appropriées que l'adhésion.

Pour voir émerger une réelle identité européenne, il me semble que des efforts doivent être faits dans divers domaines. Tout d'abord, au niveau politique, il est nécessaire de renforcer la participation démocratique à tous les niveaux. Concernant l'éducation et la culture, renforcer la dimension européenne, notamment en histoire, et mettre davantage l'accent sur l'apprentissage des langues étrangères me semblent indispensables. Enfin l'émergence d'une identité européenne ne se fera pas sans un minimum de cohésion, il faut donc s'atteler à réduire les différences économiques et sociales.

Cette question de l'identité semble avoir reçu un début de réponse avec **la Charte européenne des droits fondamentaux** car l'idée même d'un charte montre que le projet européen n'était pas seulement une alliance stratégique mais de fondait sur l'adhésion à des valeurs.

Cependant, toutes ces valeurs que l'UE prétend incarner ne doivent pas avoir pour but de susciter un sentiment d'autosatisfaction et encore moins de supériorité. Comme le fait remarquer Rémi Brague¹⁴, « *il s'agit au contraire de tâches qui nous restent à réaliser, elles doivent entretenir un sentiment d'insuffisance et la volonté de nous montrer à la hauteur* ».

De la genèse aux élargissements successifs

Victor Hugo, le 21 août 1849, prononçait lors de son discours d'ouverture du Congrès de la Paix à Paris : « *Un jour viendra où toutes les nations du continent, sans perdre leur qualité distincte et leur glorieuse individualité se fondront étroitement dans une unité supérieure et constitueront la fraternité européenne. Un jour viendra où il n'y aura plus d'autre champs de bataille que les marchés s'ouvrant aux idées. Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes* »

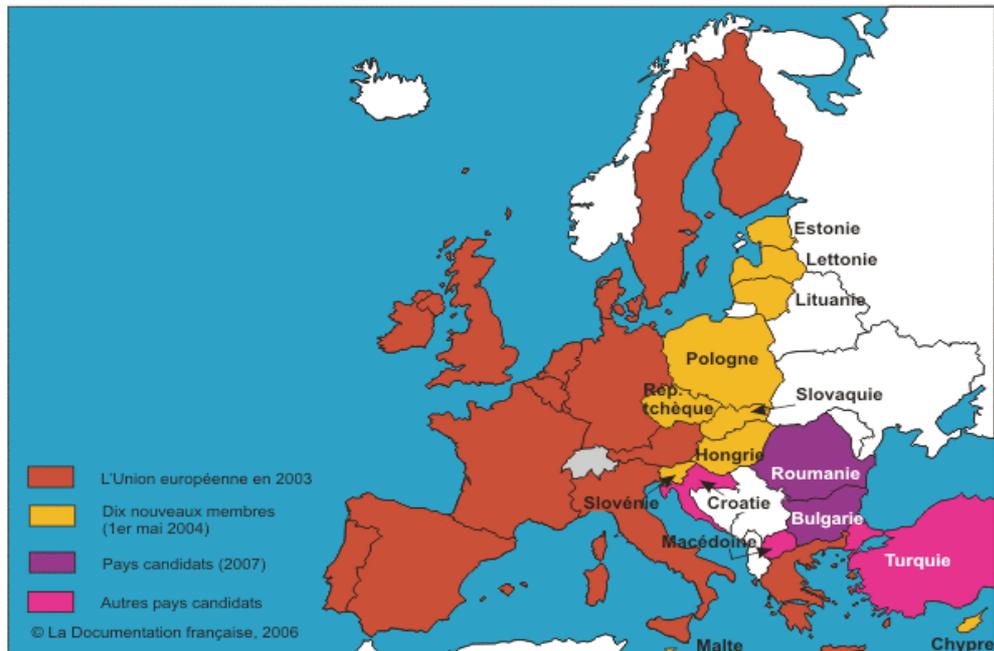
Avec l'élargissement Européen cette utopie devient progressivement réalité.

De 6 membres fondateurs, l'UE est passée à 27 membres. Grâce à son extraordinaire force d'attraction, elle a permis aux pays d'Europe centrale et orientale de passer de régimes communistes à de vraies démocraties modernes en l'espace de quinze ans. Elle a inspiré de nombreuses réformes dans les pays voisins notamment en Turquie, en Croatie

¹⁴ « *Avons-nous besoin de frontières ?* », L'Europe, quelles frontières (CAP, 2007)

et dans les Balkans. Les élargissements ont jusqu'à présent permis de répandre la paix, la démocratie, l'Etat de droit et la prospérité en Europe sans compromettre le projet européen, son approfondissement et ses ambitions. Prenons le temps de revenir sur les différentes étapes de cet élargissement.

L'Union européenne élargie



LA GENESE

L'idée d'une Europe unie existait depuis longtemps mais elle n'a pu s'imposer qu'après la catastrophe de la Deuxième Guerre Mondiale.

Le 9 mai 1950, Robert Schuman, ministre français des affaires étrangères, présente publiquement les idées à l'origine de la création de l'UE, son discours est considéré comme l'acte de naissance de la construction européenne, le 9 mai est donc l'anniversaire de l'UE. Le ministre propose de faire l'Europe par « *des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait* », c'est la « **méthode des petits pas** » de Jean Monnet. Il propose de mettre en commun la production de charbon et d'acier grâce à quoi « *toute guerre entre la France et l'Allemagne deviendrait non seulement impensable, mais matériellement impossible* ». L'année suivante est signé à Paris le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), les Etats acceptent pour la première fois de déléguer une partie de leur souveraineté à la Haute autorité, une instance aux pouvoirs strictement limités mais indépendante des gouvernements.

L'intégration est vite étendue à d'autres secteurs de l'économie et, en 1957, les sept membres fondateurs de la CECA instituent, par les Traités de Rome (signés sur la colline du Capitole), La Communauté économique européenne (CEE) et la communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM). Ces trois organisations (CECA, CEE, EURATOM) forment les Communautés européennes (CE). L'objectif c'est la création d'un marché commun donc durant la décennie suivante on élimine les droits de douane industriels et on met en place des politiques communes comme la politique commerciale ou la PAC. De plus, dès l'origine, la Communauté met en œuvre des actions à dimension sociale pour accompagner l'ouverture des économies européennes. En 1960, la création

du Fonds social européen (FSE) a pour but de soutenir la formation et la reconversion professionnelle des travailleurs.

L'ATTRACTION DU GRAND MARCHÉ

Au cours des années 50, le **Royaume-Uni** est resté à l'écart des tentatives d'intégration européenne susceptibles de remettre en cause sa souveraineté, ses rapports avec son ancien Empire et sa relation privilégiée avec les Etats-Unis. Il crée même l'Association européenne de libre-échange en 1960 dans le but de créer une zone de libre-échange pour les pays d'Europe non membres de la CEE et de contrebalancer celle-ci. L'objectif était de créer une zone de libre-échange alors que la CEE se fondait sur une [union douanière](#) et un [marché commun](#) ainsi que des politiques communes avec un objectif d'approfondissement progressif et d'union politique. Toutefois, par la mise en place de l'AELE, le Royaume-Uni espérait surtout pouvoir établir une grande zone de libre-échange avec la CEE. Face à l'échec d'un tel projet, le Royaume-Uni finira par poser sa candidature à la CEE en août 1961. Les Britanniques réorientent donc leur politique étrangère vers une Europe continentale de plus en plus prospère mais ils se voient deux fois refuser l'entrée par le Général de Gaulle (1963 et 1967) qui redoute un affaiblissement des Communautés et qui voit ce pays comme « *le cheval de Troie des Américains* ». Le Royaume-Uni voit enfin s'ouvrir les portes du marché commun le 1er janvier 1973, en compagnie de **l'Irlande** et du **Danemark**.

Ce premier élargissement qui fait passer les Communautés à 9 membres est du à **l'attraction et au succès du grand marché** et il **s'accompagne de la mise en place de nouvelles politiques** sociale, environnementale et régionale avec notamment la création du Fonds européen de développement régional (FEDER) en 1975.

LA CONSOLIDATION DEMOCRATIQUE

En 1981, l'adhésion de la Grèce et, en 1986, celles de l'Espagne et du Portugal, renforcent le flan sud des Communautés tout en rendant impérative la mise en œuvre et l'efficacité de programme de solidarité régionale.

L'adhésion de **la Grèce** n'a guère modifié la structure géopolitique de la Communauté surtout qu'Athènes était historiquement liée à Bruxelles puisqu'une demande d'adhésion avait été déposée dès 1959 et qu'un accord d'association avait été conclu en 1961. Le pays recevait donc déjà des aides financières et ses produits bénéficiaient d'un accès privilégié au marché commun. Tout avait cependant été suspendu en 1967, lors de l'instauration de la dictature militaire (la dictature des colonels) et ce n'est qu'avec le retour de la démocratie, en 1974, que c'est reposé la question de l'adhésion de la Grèce. Mais comment l'espace démocratique d'Europe occidentale aurait-il pu dire non à un régime démocratique face à la menace soviétique? La Grèce demandait qu'on l'aide à consolider les libertés et à accélérer son développement. Le Traité d'Athènes de 1979 permit l'adhésion en 1981.

Tout ne fut pas si simple pour la péninsule Ibérique. Bien sûre l'Europe démocratique ne pouvait que se réjouir de la fin des dictatures en **Espagne** et au **Portugal** et personne ne fut surpris des demandes de candidature en 1977. Néanmoins, la construction européenne avait pris la forme d'une union économique et ces deux pays étaient loin de satisfaire aux critères draconiens qu'allaient leur imposer les 9. Voilà donc un grand paradoxe de l'élargissement : les Communautés européennes étaient nées pour des raisons politiques mais un pays ayant enfin levé les obstacles politiques (fin d'une dictature fasciste ou communiste plus tard), il lui restait encore à lever les **obstacles économiques** pour avoir l'espoir d'adhérer.

Les 9 faisaient alors face aux chocs pétroliers et à une paralysie des institutions du fait de la question de la contribution britannique et ils avaient peur que l'élargissement bouleverse les fragiles équilibres. En matière agricole tout d'abord car la perspective de voir les produits méditerranéens entrer dans le marché commun hérissait les agriculteurs italiens et français. De plus, la flotte espagnole est alors la plus importante du continent (17 000 bateaux) et lui permettre un libre accès aux eaux européennes risquait de faire échouer la nouvelle politique commune. Par ailleurs, appliquer les principes de la PAC à ces pays allait en augmenter les coûts et en engendrer de nouveaux, liés à la restructuration des agricultures des anciens membres. A ces problèmes financiers, s'ajoutèrent les soucis institutionnels et le contentieux politique franco-espagnol lié au terrorisme basque. Un vrai fossé séparait au début des années 1980 les candidats à l'adhésion des anciens membres, il manquait une volonté politique et des moyens financiers à l'élargissement. En 1984, l'accord de Fontainebleau règle la question britannique et les problèmes financiers. Les accords sont signés en 1985, l'entrée des deux pays est effective le 1er janvier 1986.

L'Europe élargie compte 320 millions d'habitants ; elle est plus hétérogène, plus complexe institutionnellement mais elle accueille deux **pays dynamiques** qui croient en elle et offrent à ses industries et services des débouchés appréciables.

L'ACHEVEMENT DE L'UNITE DE L'EUROPE OCCIDENTALE

La structure politique du continent est profondément transformée par la réunification allemande et la démocratisation des pays d'Europe centrale et Orientale libérées de la tutelle soviétique. Les Etats membres négocient un nouveau traité sur l'Union européenne, le traité de Maastricht qui entre en vigueur le 1^{er} novembre 1993. En créant l'organisation en trois piliers et donc ajoutant au système communautaire un système de coopération intergouvernementale dans certains domaines, le traité crée l'Union Européenne. Ce nouvel élan et l'évolution de la géopolitique du continent conduisent trois nouveaux pays à entrer dans l'union le 1^{er} janvier 1995 : l'**Autriche**, la **Finlande** et la **Suède**.

En raison de leur **neutralité militaire**, une partie des pays européens était restée à l'écart de la construction communautaire, préférant adhérer à l'AELE. En 1991, la création de l'Espace économique européen (EEE) étendait les règles du marché commun aux pays de l'AELE. Entre temps, la chute de l'URSS avait en partie effacé l'obstacle de la neutralité et donc dès lors qu'il s'agissait d'appliquer les règles européennes, les pays de l'AELE avaient tout intérêt à intégrer les Communautés pour enfin peser sur la prise de décision. Ces trois pays étaient plus riches que les Etats membres ayant connu un développement économique remarquable, il n'y avait donc **pas de problèmes financiers**. Les Scandinaves qui avaient développé une **politique environnementale et un Etat Providence envié par tous** ont beaucoup fait pour amener la réflexion sur ces sujets en Europe. Par ailleurs, étant très attentifs aux questions de démocratie et de transparence à l'égard des populations, ils ont fait évoluer la culture de l'UE à l'égard de l'[information](#) et de la communication des administrations (même s'il reste beaucoup de chemin à parcourir...)

LA REUNIFICATION POST COMMUNISTE

					
Chypre	Estonie	Hongrie	Lettonie	Lituanie	Malte



A peine constituée, l'Europe des Quinze entame la marche vers **un nouvel élargissement d'une ampleur sans précédent**. Au milieu des années 90, les anciennes démocraties populaires soviétiques (**Bulgarie, Hongrie, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie**), les Etats Baltes (**Estonie, Lituanie, Lettonie**), une des républiques de l'ex-Yougoslavie (**la Slovénie**) et deux pays méditerranéen (**Chypre et Malte**) frappent naturellement à la porte de l'UE. La démarche est favorisée par le désir de stabiliser le continent et l'aspiration à étendre les bénéfices de l'unification européenne.

Les négociations d'adhésion sont ouvertes en 1997 à Luxembourg puis, à Copenhague en 2002, on décide de faire adhérer dix nouveaux pays dès mai 2004. Le Traité de Nice qui entre en vigueur en 2003 a pour but principal la préparation de l'UE à cette vague de nouveaux entrants. Il faut entre autres changer la pondération des voix au Conseil et étendre le vote à la majorité qualifiée à de nouveaux domaines pour simplifier la prise de décision à 25. Ce cinquième élargissement a une portée politique et morale car il a permis à ces pays, de par leur situation géographique, leur culture, leur histoire et leurs aspirations, de **rejoindre la famille démocratique européenne**. Cela met fin à la coupure brutale du continent, divisé depuis la fin de la guerre entre le monde démocratique et le monde communiste. L'UE augmente ainsi son territoire d'environ 25% et sa population de près de 20% (soit 454,9 millions au total). D'après ces deux critères, cet ajout n'est pas le plus important : les trois pays ayant adhéré en 1973 représentaient le quart de la population de l'UE à 9, alors qu'en terme de superficie, les vagues d'adhésions précédentes étaient toutes plus importantes, relativement à la taille de l'UE à l'époque. C'est au niveau économique que les disparités sont plus grandes, le poids économique total des nouveaux adhérents se situe seulement entre la Belgique et les Pays-Bas, soit moins de 5% du PIB des anciens membres. La richesse par habitant y est inférieure de 40% à la moyenne des Quinze. Toutefois, le dynamisme de ces économies, ainsi que les exemples irlandais et espagnols, plaident pour l'optimisme quant à leur capacité à converger à moyen terme.

Le processus d'adhésion a duré plus longtemps pour la Bulgarie et la Roumanie qui sont finalement rentrées le 1^{er} janvier 2007. Leur adhésion augmente la superficie communautaire de 10% environ, sa population de quelque 6%, mais son PIB de seulement 0,9%.

Les deux pays ont des tailles proches du Portugal et du Royaume-Uni mais une population moins nombreuse et plus pauvre. L'UE doit gérer une hétérogénéité plus grande et permettre un rattrapage économique des nouveaux entrants qui doivent maintenir leurs efforts pour combler les lacunes dans différents domaines. Pour ces deux pays, l'accent doit notamment être mis sur le système judiciaire, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, la sécurité alimentaire et aérienne et l'interopérabilité des systèmes fiscaux. Des pas sont faits dans la bonne direction mais la Bulgarie vient tout juste d'être rappelée à l'ordre. La Commission européenne a en effet critiqué le manque de résultats dans la lutte contre la corruption et confirmé le gel de quelque 800 millions d'euros de fonds européens destinés à ce pays.



PEURS ET REALITES DES ELARGISSEMENTS

Trop rapide ?

Le dernier élargissement a été jugé trop rapide pour beaucoup. Or ce processus ne s'est pas fait du jour au lendemain, de profonds changements démocratiques et économiques ont été réalisés dans ces pays et **jamais un élargissement n'avait été aussi bien préparé.**

Des « accords européens » avaient été signés dès 1991 avec la Pologne et la Hongrie, puis progressivement avec les autres pays. Ces accords prévoyaient la libéralisation des échanges de produits industriels et la coopération économique dans un grand nombre de domaines. Les accords d'association couvrant la plupart des domaines liés à l'acquis communautaire, ils ont été utilisés pour aider les pays candidats à établir leur programme national de reprise de l'acquis et à intégrer les règles juridiques communautaires avant leur adhésion. En 2001, une zone de libre échange avait été créée concernant 85% des échanges bilatéraux pour éviter un choc commercial en 2004 et 2007. Aujourd'hui, la zone PECO réalise les deux tiers de ses échanges avec l'Union et l'essentiel de la réorientation de son commerce de l'Est vers l'Ouest a été réalisé avec une part croissante d'intrabranche.

Concernant l'adaptation des politiques communes, l'Agenda 2000 de 1997 et le paquet législatif qui en a découlé en 1999, ont permis de réorienter les politiques agricole et structurelle, ainsi que les aides de pré-adhésion et les perspectives financières de l'Union, pour qu'elles prennent en considération le défi de l'élargissement.

Le Traité de Nice a permis de répondre partiellement aux défis institutionnels d'une Europe élargie et les nouveaux entrants ont fait les efforts nécessaires pour satisfaire aux critères de Copenhague, ils se sont ainsi bien intégrés dans les institutions de l'UE.

Contre l'approfondissement ?

Les institutions ont continué de fonctionner après l'élargissement mais le Traité de Lisbonne les rendrait encore plus efficaces. Néanmoins, il est nécessaire de souligner que dans l'histoire de l'UE, il n'y a **pas eu de contradiction entre élargissement et approfondissement**, les deux ont été menés de front et souvent même la perspective de nouveaux entrants a poussé à réformer et à faire évoluer les institutions. Depuis 1973, l'UE a intégré 21 pays en réussissant à développer le marché unique, l'euro, les politiques régionale et des transports, à créer l'espace Schengen et à développer des politiques concernant la sécurité intérieure ou la politique étrangère et de défense. Evidemment la capacité de l'UE à répondre efficacement aux demandes des citoyens et à accroître son influence sur la scène mondiale serait grandement améliorée par le nouveau traité mais **si l'Europe « traîne les pieds » ce n'est pas à cause des élargissements précédents mais plutôt par manque de volonté politique.**

Dumping social, délocalisation et chômage ?

La vague massive de travailleurs venus des nouveaux entrants ne s'est pas produite. Cela étant le cas à la fois dans les pays restreignant l'accès à leur marché de travail que dans les pays n'appliquant pas de restriction. On estime que vers 2020, la proportion de migrants originaires de PECO ne représenterait que 1% de la population des 15.

L'élargissement n'a pas non plus provoqué un dumping social, il n'a pas été à l'origine d'un abaissement de nos conditions de travail comme le scénario catastrophe développé autour de la directive Bolkestein l'avait prévu. L'UE exige que les nouveaux entrants adoptent les principes de protection sociale similaires à ceux qui prévalent dans l'UE. Les systèmes européens ont ainsi largement inspiré les réformes menées, cela a permis d'obtenir une amélioration des normes sanitaires et sécuritaires, de meilleures conditions de travail dans les nouveaux pays membres et une concurrence plus équitable avec les entreprises de l'ouest. Néanmoins, on peut regretter que l'harmonisation de la protection sociale au niveau européen - qui était un des objectifs de la construction européenne - n'ait jamais été une condition à la mise en place du marché commun et que lorsqu'il fut admis que chaque pays membre resterait maître de son système social cette ambition fut partiellement mise de côté. Mais toutes les vagues d'élargissement ont rendu encore plus hétérogène et plus complexe la définition de normes sociales communes. Malgré cela, ces dernières années s'est mise en place une base légale communautaire en matière de politique sociale et les autorités européennes rappellent régulièrement *« l'objectif de convergence des objectifs de la protection sociale dans le respect de la diversité des systèmes nationaux »*. En effet, malgré leur diversité, les systèmes de protection sociale sont confrontés à des problèmes semblables tels que le vieillissement des populations, la maîtrise de la croissance des dépenses de santé, la montée des exclusions...Néanmoins, la fragilité des systèmes sociaux des PECO, due à l'adaptation spécifique liée à l'adhésion, peut constituer une éventuelle divergence et un risque potentiel, dont la réduction ne pourra passer que par un renforcement de la cohésion des politiques sociales européennes. Une autre preuve qu'élargissement et approfondissement de l'Union pourraient aller de pair.

De plus, concernant des risques de dumping et de concurrence déloyale, il faut bien voir que **ce n'est pas l'élargissement qui est à l'origine de l'externalisation et de la délocalisation mais la concurrence mondiale en générale.** En effet, comme le note justement Paul Magnette¹⁵, *« on n'attribue beaucoup plus d'effets à l'élargissement qu'il n'en a »*. Les Français font par exemple souvent le lien entre la remise en cause des

¹⁵ Homme politique [belge](#) et professeur en science politique à l'[Université Libre de Bruxelles](#) et à Sciences Po

acquis de l'Etat Providence et des causes externes diffuses comme l'élargissement qu'ils associent à une « mini-mondialisation ». Des rapports de cause à effet sont faussement établis entre immigration et élargissement ou entre délocalisation et élargissement. Or, il est normal que les entreprises cherchent à réduire leurs coûts, à trouver les moyens d'innover et à étendre leurs marchés car, confrontées à la concurrence des BRIC notamment, elles doivent garder des avantages concurrentiels. Et justement s'installer en Europe de l'est peut être une alternative à la Chine ou l'Inde et peut aider l'industrie européenne à préserver des emplois et à créer de la croissance dans l'ensemble de l'Europe. Ainsi parce que la constitution de l'UE coïncide avec la dernière vague de mondialisation, on distingue mal les effets de l'une sur l'autre et **on est tenté de faire porter à l'intégration européenne la responsabilité des méfaits de la mondialisation**. On pourrait au contraire espérer qu'une Europe plus intégrée oppose une frontière à une mondialisation non régulée. L'élargissement peut aussi permettre de faire de l'Europe un **laboratoire de la mondialisation** en poussant les anciens membres à s'adapter à la concurrence et à se préparer à une compétition encore plus accrue hors du continent. En ouvrant un marché de 75 millions de consommateurs aux entreprises des anciens membres, la concurrence sur le marché intérieur a été renforcé ce qui a rendu les entreprises européennes plus compétitives.

Des institutions encombrées ?

L'élargissement est en effet à chaque fois un défi pour les institutions européennes. On craignait une Commission plus intergouvernementale, moins collégiale et donc moins dynamique, un Parlement plus hétérogène et donc moins à même de peser sur les décisions communes et un Conseil délégitimé par le poids des petits Etats et n'atteignant pas les majorités requises.

Qu'en est-il vraiment ? L'UE étant décrite comme une autorité régulatrice, il est naturel de se référer à la **production législative** pour mesurer l'activité des institutions européennes. Cette dernière a chuté juste après l'élargissement de 2004 mais avant toute interprétation hâtive, il faut noter la coïncidence avec les élections législatives européennes de juin 2004 et la désignation des commissaires (bras de fer conclu après l'éviction de deux candidats : Buttiglione et I.Udre). De plus, cette chute est normale, elle résulte de l'effet d'anticipation de l'élargissement. En effet, l'activité législative est toujours très intense avant pour prendre des mesures d'adaptation et surtout car il y a une vraie envie d'aboutir avant la complexification de l'élargissement. Cependant cette baisse du nombre d'actes législatifs a été compensée par une **accélération inattendue des procédures de décision**. Le dialogue entre les institutions semble se renforcer et l'adoption des textes est plus rapide, souvent dès la première lecture.

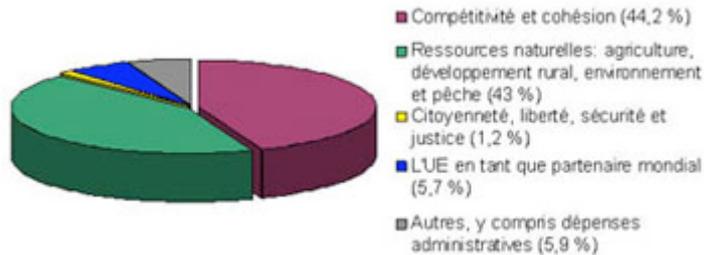
Pourquoi ? Peut être qu'en l'absence de réforme institutionnelle, les acteurs ayant intériorisé le fait qu'à 25 le consensus serait plus difficile à trouver réagissent en changeant leur pratique du vote et mettent en place des mécanismes informels. On remarque ainsi que le Conseil négocie ainsi de plus en plus en amont avec le Parlement et accepte ses amendements dès la première lecture alors que le Parlement renonce en partie à multiplier les conflits symboliques. Comme le souhaiter Monsieur Barroso, **on légifère moins mais mieux** et cela contribue à simplifier le droit constitutionnel ou du moins à ne pas l'alourdir.

Trop cher ?

L'élargissement a certes eu un coût car il a fallu contribuer au développement des nouveaux Etats membres, grâce notamment aux programmes PHARE, ISPA ou SAPARD, mais il faut voir que les améliorations ne profitent pas seulement à ces Etats. En effet, une part importante de l'aide concerne les infrastructures ce qui profite aux entreprises de toute l'UE, les ressources financières affectées au développement de ces

pays génèrent de nouveaux débouchés commerciaux. En effet, ces élargissements sont bénéfiques pour les investisseurs et les industriels, car ils ouvrent de **nouveaux marchés avec la sécurité d'avoir les mêmes règles communautaires**, notamment s'agissant de la protection des consommateurs ou du droit de la concurrence. Ainsi les entreprises exportatrices de l'UE à 15 ont profité de l'ouverture des marchés européens notamment les entreprises françaises dans l'automobile ou les télécommunications et les délocalisations sont restées marginales.

De plus, les derniers élargissements ne modifient pas dans l'immédiat les conditions actuelles des États membres puisque le budget européen est déjà bouclé, l'ensemble des aides régionales et les Fonds européens sont déjà déterminés pour la période 2007-2013.



Le budget de l'Union européenne

Source : http://ec.europa.eu/dgs/budget/budget_glance/what_for_fr.htm

Une menace pour la sécurité ?

En ce qui concerne la **sécurité humaine**, en étendant les règles communautaires en matière de coopération policière et judiciaire aux nouveaux entrants, on améliore la lutte contre la criminalité et le terrorisme. Plus les efforts sont étendus et collectifs, plus les citoyens européens sont protégés car il est clair que l'UE peut faire davantage en termes de protection et de sécurité que chaque pays à titre individuel.

Pour ce qui est de la **sécurité alimentaire**, les nouveaux membres ont du accepter des normes contraignantes et de nombreuses usines ont du être fermées avant l'adhésion. Pour avoir accès au marché intérieur, les entreprises doivent se soumettre au droit communautaire (le plus exigeant au monde) or la certification CE est obligatoire sur tous les produits quelque soit le pays d'origine.

Enfin, concernant **l'environnement**, c'est un défi global qui ne connaît pas de frontières ; les solutions doivent être trouvées au niveau international et l'Europe peut la aussi jouer le rôle de laboratoire. L'Europe a depuis longtemps élaboré des normes environnementales très strictes pour la pureté de l'eau, de l'air, la préservation de l'environnement et tous les citoyens bénéficient de ces progrès. L'élargissement permet d'exporter ces normes donc il entraîne davantage de sécurité environnementale et non moins.

Les peurs liées à l'élargissement étaient donc pour la plupart infondées. Les rapports de la Commission montre que le succès économique de l'élargissement est indéniable. **Le problème est que l'UE n'est pas parvenue à l'expliquer aux citoyens.**

On remarquera néanmoins que concernant la **langue française**, les Cassandre avaient raison. Alors qu'avant 1995, le français était dominant au niveau communautaire, l'anglais est aujourd'hui la langue quasi unique des institutions. 72% des documents sont en effet rédigés en anglais contre 14% en français et 2,7% en allemand...On peut le regretter mais il est vrai que la diversité linguistique qui n'a cessé de grandir au fil des élargissements (23 langues aujourd'hui) rend très difficile le rapprochement des Européens. C'est par ailleurs un obstacle à la création d'un marché intérieur des

produits culturels qui permettrait une meilleure connaissance des cultures européennes et surtout qui serait un point de départ nécessaire pour limiter l'hégémonie américaine dans la mondialisation culturelle en cours.

ET POUR LA SUITE...

La complexité du projet de l'élargissement n'est plus à prouver, tant les difficultés et les questionnements liées à sa mise en œuvre sont diverses mais quelles ont été les principales tendances du débat sur l'évolution de l'UE depuis les deux derniers élargissements ? L'UE peut elle aujourd'hui intégrer davantage de membres ? Peut elle rester efficace, cohérente et garder sa cohésion en s'élargissant inlassablement ?

L'Europe à vingt-sept a aujourd'hui quatre types de « voisins » : les pays candidats ou ceux qui ont vocation à intégrer l'UE (Balkans occidentaux et Turquie), les États occidentaux non-membres de l'UE (Islande, Norvège et Suisse), les voisins européens orientaux qui n'ont pas, pour l'instant, de perspectives d'adhésion (Biélorussie, Ukraine, Moldavie et États du Caucase) et les États méditerranéens. La Russie représente un cas spécifique. Ces différents cas doivent donc être traités de manière différenciée.

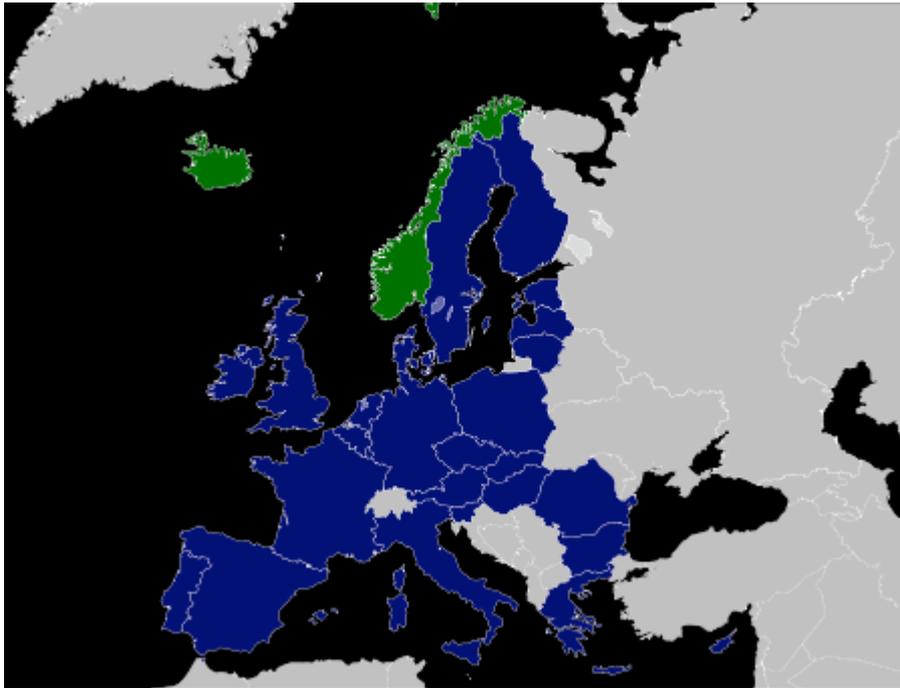
Le processus d'élargissement n'est pas achevé. Les négociations d'adhésion avec la Turquie et la Croatie ont débuté le 3 octobre 2005 et l'ex République yougoslave de Macédoine est officiellement un pays candidat depuis le conseil européen de décembre 2005.



Les autres Etats des **Balkans occidentaux** (Albanie, Bosnie Herzégovine, Monténégro, Serbie, Kosovo) bénéficient du statut de pays candidat potentiel et ont signé des accords de stabilisation et d'association ayant pour but la stabilisation de la région et l'établissement à terme d'une zone de libre-échange. Ces accords sont adaptés à la spécificité de chaque pays partenaire tout en poursuivant des objectifs politiques, économiques et commerciaux communs et en favorisant la coopération régionale.

Il y a également des pays qui répondent à la majorité des critères pour adhérer à l'UE mais qui restent volontairement en dehors des institutions européennes.

C'est le cas de la [Suisse](#), du [Liechtenstein](#), de la [Norvège](#) et de l'[Islande](#). Ces pays ont un haut niveau de vie et une longue tradition démocratique et répondraient donc aux critères de Copenhague, même si des problèmes techniques peuvent subsister comme le [secret bancaire](#) en Suisse ou la réglementation de la pêche en Norvège.



- Les 3 pays (sur 4) de l'AELE participant à l'EEE (Islande, Liechtenstein et Norvège)
 - Les 27 pays de l'UE
- Les 30 forment l'EEE.

Le cas de la Norvège

Les Norvégiens ont **refusé par deux fois d'adhérer** ([référendums 1972](#) et [1994](#)), ce pays a donc évolué jusqu'à la position intermédiaire de quasi-Etat membre qu'il connaît aujourd'hui. La Norvège participe au marché unique sauf pour l'agriculture et la pêche (via l'Espace Economique Européen depuis 1992), à Schengen (depuis 1999) ou à certains aspects de la PESC tout en n'étant pas membre de l'UE. C'est une vraie énigme et si cela devait perdurer on peut se demander si cela pourrait devenir une forme de politique de voisinage pour l'UE.

Longtemps sous la domination du Danemark puis de la Suède, ce pays scandinave n'a jamais été un européen convaincu, mais il resta toujours très réaliste quant à ses intérêts commerciaux. De son côté, l'UE lui a toujours reconnu son rôle majeur dans la fourniture d'énergie au continent, sa fonction de pont vers les Etats Unis ainsi que sa stature de « géant humanitaire ».

Le Royaume ne souhaite pas rentrer dans l'UE pour des raisons spécifiques. Les questions de **démocratie**, la **transparence** et de **souveraineté** sont décisives ; les Norvégiens ne voulant pas être dépendants d'un centre de décision extérieur qu'ils jugent trop opaque et envahissant. L'un des plus importants facteurs de rejet reste cependant **l'énergie** car les Norvégiens ne voient pas l'intérêt de devoir partager les revenus de la manne énergétique alors que cette ressource rend leur économie contra-cyclique avec les économies du continent (une hausse des prix handicape les économies continentales alors qu'elle favorise l'économie norvégienne).

Néanmoins les autorités ont plusieurs fois fait le choix de l'adhésion, contre l'opinion, pour des raisons principalement économiques et surtout pour **surmonter la contradiction norvégienne qui exige de ne pas participer à la décision européenne au nom de la démocratie et de devoir l'appliquer quand même**. Les bases de la coopération de la Norvège avec l'UE sont pragmatiques, elles visent à ne pas couper le royaume de son environnement, la Norvège est une marchande réaliste. Dans le cadre de l'EEE, on pourrait voir ça comme une manifestation de « l'Europe des cercles concentriques ». La Norvège, avec l'Islande et le Lichtenstein, constitueraient le cercle le

plus élargi de l'intégration européenne. C'est une situation originale mais un énorme paradoxe apparaît : ce pays est consulté par la Commission européenne mais n'a pas la possibilité d'influer réellement sur le vote. Andersen parle de « *policy taker and not policy maker* »¹⁶. La Norvège n'a non seulement pas de pouvoir d'influence formel dans le processus de décision européen mais l'objectif de transparence démocratique qu'elle défend est totalement bafoué. Le parlement norvégien ne fait qu'adopter des directives européennes sans les discuter au nom de la même démocratie qui empêche de transférer une quelconque souveraineté au niveau européen. De plus, le passage à l'UE à 27 a encore amoindri son poids relatif alors même que la Norvège avait été encouragée par l'UE à participer financièrement cet élargissement. C'est ce qui explique sûrement le refus de la Suisse d'adhérer à l'EEE et son choix de relations bilatérales avec l'Union européenne

Alors que cette forme de coopération avait pu paraître stable, voire enviable, et même laisser penser qu'elle pourrait s'étendre à d'autres voisins de l'UE, on s'aperçoit que la démocratie souffre plus de cette formule qu'elle n'en profite et que finalement l'adhésion à l'UE permettrait à la Norvège de mieux faire valoir ses intérêts.

Mais on réfléchit ici en termes d'intérêts pour les pays candidats, ne doit on pas également prendre en compte la capacité de l'UE à accueillir convenablement de nouveaux pays sans déstabilisation ?

LA CAPACITE D'ABSORPTION OU CAPACITE D'INTEGRATION

En effet, les élargissements ont jusqu'alors été un grand succès pour les Etats intégrés comme pour l'UE dans son ensemble. Celle-ci a réalisé son but premier à savoir la réconciliation entre les peuples et le fait de rendre la guerre impensable en son sein. Le marché commun et les politiques communes avec l'harmonisation progressive des normes ont permis l'amélioration du niveau de vie de tous. Les objectifs de solidarité et de cohésion ont permis aux régions les plus pauvres de rapprocher leurs revenus de la moyenne européenne. Enfin, l'attrait qu'exerce l'UE a contribué à diffuser largement l'Etat de droit, les droits de l'Homme ou la protection des minorités. L'UE a ainsi augmenté son poids géopolitique et à démultiplier ses réseaux diplomatiques externes.

La multiplication du nombre des Etats membres modifie toutefois substantiellement **le fonctionnement des institutions** et même si nous sommes très loin du blocage annoncé par les Cassandre, l'unanimité complique largement les choses. Mettre en œuvre le Traité de Lisbonne permettrait à l'UE de prendre une bouffée d'air frais.

De plus, au delà des questions du fonctionnement institutionnel et du processus de décision se pose la question de **l'approfondissement des politiques communes** et du coût financier pour chacun des Etats membres. Le budget 2007-2013 met en place une solidarité financière limitée à l'égard des nouveaux (par exemple, la Bulgarie et la Roumanie vont recevoir des aides directes comme les dix Etats membres admis en 2004 mais ces aides seront attribuées progressivement, passant de 25 % à 100 % sur la période 2007-2016), cela les poussent d'autant plus à jouer de leurs avantages comparatifs et à pratiquer une forte concurrence fiscale et sociale. **On ne peut donc pas élargir sans cesse sinon au risque d'un nivellement par le bas, d'une moindre intégration des politiques communes et d'une concurrence néfaste.** L'Union ne jouerait plus son rôle protecteur face à la mondialisation si elle introduisait en son sein une logique de concurrence inégale destructrice des solidarités.

¹⁶ Andersen, "Norway: A disadvantaged member?", in Between autonomy and influence (1998)

L'élargissement pose également des défis à moyen et long terme concernant la politique, la culture et les questions sociales, l'Europe doit se demander quels sont ses objectifs.

L'élargissement doit procéder d'un **double effort** : la reprise de l'acquis communautaire et la mise à niveau politique et économique des candidats mais aussi l'adaptation de l'UE, notamment concernant le fonctionnement des institutions, la définition des politiques communes et leur financement. Il est également nécessaire de s'assurer du soutien des populations à la poursuite de l'élargissement. Ainsi la reconnaissance de l'importance de la capacité d'absorption est la clé du succès des futurs élargissements. **Ce n'est plus seulement les candidats qui doivent prouver leur capacité à entrer dans l'UE mais aussi l'Union qui doit montrer sa capacité à pouvoir les accueillir.** Cette condition avait été présentée dans les conclusions du Conseil européen de Copenhague en 1993, puis, à l'initiative des autorités françaises, le Conseil européen de juin 2006 avait confirmé que « *le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité d'absorption de l'Union* ». Un rapport spécial de la Commission sur ce thème a été publié en novembre 2006 en vue de nourrir un débat plus approfondi lors du Conseil européen de décembre 2006. Au-delà du changement de terminologie, la « capacité d'absorption » étant devenue « la capacité d'intégration de l'UE », la nouvelle stratégie d'élargissement repose sur trois principes : la consolidation des engagements (respect de ceux déjà pris et prudence face à des nouveaux), des conditions d'adhésion rigoureuses et équitables (chaque pays étant traité individuellement mais devant remplir des obligations d'Etat membre) et une meilleure communication au public afin d'assurer le soutien social et la légitimité démocratique du processus.

Au-delà des critères politiques (institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection), économiques (économie de marché viable et capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'UE) et de reprise de l'acquis communautaire (capacité à assumer les obligations et de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire), s'ajoute donc la condition que l'UE puisse effectivement intégrer un nouvel Etat. On revient alors à un **critère pratique et pragmatique** : si l'on veut une Europe politique et cohérente, on doit avoir le courage de dire non, du moins temporairement et même aux candidats ayant clairement une vocation européenne. En 1994, le Conseil de l'Europe, dans sa résolution 1247, définissait 44 pays comme européens, doit-on pour autant intégrer tous ces pays ? Non, cette définition ne peut pas s'appliquer à l'UE qui est une organisation régionale différente des autres organisations européennes. **Il ne faut pas confondre Europe et UE et surtout la question des frontières de l'UE avec celle d'un grand espace de liberté et de démocratie**, ambition très noble mais dépassant largement les frontières de l'UE. D'après René Rémond¹⁷, la construction européenne est une réussite mais « *il ne faudrait pas qu'à trop demander à cet instrument, on finisse par le rendre inopérant. Plus on charge la barque, plus elle risque de sombrer* ». Une politique d'élargissement graduelle et prudente doit donc s'appliquer aux pays de l'Europe du Sud-Est qui sont aujourd'hui des candidats officiels ou des candidats potentiels. D'après la commissaire européenne à l'élargissement, Olli Rehn, le processus d'élargissement ne doit pas être un train à grande vitesse mais plutôt un « *Orient express* » car « *la qualité du processus est plus importante que sa vitesse* ».

La question de la Turquie

¹⁷ Jean-Christophe Victor, «L'Europe, une illusion cartographique» : Débat avec René Rémond et Salomé Zourabichvili animé par Pierre Lévy, «La question de l'élargissement»

L'adhésion ou non de la Turquie à l'UE provoque un **débat qui va au-delà de la question de l'élargissement à un nouvel Etat membre**. En effet, le débat tourne



généralement autour du caractère européen ou non de la Turquie et donc sur la nature même de la construction européenne en soulevant à la fois des questions de frontières, de puissance, de valeurs et de projet.

Evidemment, ce sont des questions fondamentales car comme nous l'avons montré auparavant, il est nécessaire de définir des frontières basées sur une géographie culturelle avec des racines identitaires. Cela doit en effet permettre

aux citoyens de se sentir proches les uns et des autres et donc de développer l'envie d'aller plus loin ensemble.

La Turquie a indéniablement des aspects européens, durant l'histoire sa culture s'est entremêlée avec celle de ses voisins de l'ouest et les influences ont été réciproques. Il existe notamment un tropisme historique de la Turquie à l'égard de l'Europe car durant la fin du Sultanat, l'élite turque était très européanisée. L'attraction a ensuite redoublé d'importance avec la révolution kémaliste menée par Atatürk dont les réformes ont été inspirées par l'Europe, synonyme de modernité. De plus, les conventions géographiques placent une partie du territoire turc en Europe, le reste étant asiatique et Istanbul faisant le lien au dessus du détroit du Bosphore.

Néanmoins, comme le soulignent volontiers les adversaires de son entrée dans l'UE, la plupart de son territoire est asiatique (97 % du territoire turc est en Asie, comme 89 % de sa population), son histoire a connu de nombreuses phases de séparation voire d'opposition à l'histoire européenne, sa culture est largement influencée par l'Islam malgré une longue tradition laïque, ses institutions et sa vie politique sont très différentes des nôtres notamment par l'important rôle joué par l'armée et si Istanbul se situe au niveau de la richesse moyenne de l'UE, le revenu moyen dans les régions du Sud-Est chute à 500 dollars par an et par habitant avec un chômage qui touche 50% de la population active et donc globalement son développement économique et social reste très faible (son PIB s'élève à 25% de la moyenne communautaire) et l'économie souterraine représente environ 50% du PIB turc et 40% de sa force de travail¹⁸.

Son caractère européen est donc loin de faire l'unanimité et une grande majorité des citoyens européens sont aujourd'hui hostiles à son intégration qu'ils voient comme un pas supplémentaire vers un espace dérégulé qu'ils craignent.

Cependant, on peut imaginer qu'à (très) long terme, une fois que l'UE sera davantage intégrée, qu'elle aura des institutions solides, respectées et pouvant accueillir plus de diversité, ainsi que les moyens financiers et l'envie de s'élargir, la Turquie puisse intégrer l'UE. Tout dépendra de l'avis des citoyens européens qui doivent rester maîtres de la destinée européenne. Un jour ils se sentiront peut être assez proches du peuple turc et verront plus d'avantages que d'inconvénients à l'associer à l'aventure européenne.

Aujourd'hui, hélas, nous n'en sommes pas là. Le budget européen est faible, l'UE doit digérer les précédents européens et avant tout retrouver la confiance et l'attachement des citoyens. L'UE doit aussi regarder ses intérêts, elle doit être réaliste et ne pas pratiquer une politique de fuite en avant. **Le rejet de l'adhésion turque ne doit pas**

être basé sur la peur (de l'Islam, d'un peuple inconnu..) **mais sur la volonté de faire l'Europe politique.** C'est exactement la position de Sylvie Goulard¹⁹ qui fonde son opposition pro-européenne sur quatre points qui me semblent pertinents : le fait que la Turquie ne soit pas en Europe (or pour la cohésion interne de l'UE, la question des frontières est nécessaire), que les citoyens n'aient pas été associés au processus de décision et y soient défavorables (on ne peut pas faire l'Europe contre la volonté des peuples), que l'UE n'ait pas d'institutions conçues pour accueillir un pays aussi grand, aussi peuplé et différent et enfin que les États favorables à sa candidature soient ceux qui veulent réduire le budget (or une stabilisation durable de la zone exigerait des sommes considérables). En effet, pour reprendre le dernier point, on voit bien que **ce sont les pays opposés à l'idée d'une Europe politique qui soutiennent l'adhésion de la Turquie.** Si Ankara intégrait l'UE, il faudrait revoir les règles du vote à la majorité qualifiée au Conseil tout comme le nombre de parlementaires attribués à chaque pays pour éviter une influence turque disproportionnée et une forte capacité de blocage du fait de son poids démographique. De plus, la PAC et la politique régionale seraient totalement bouleversées, la solution consisterait alors à vider de leur contenu ces politiques soit exactement le projet budgétaire du gouvernement britannique ! D'après J-L Bourlanges²⁰, l'adhésion de la Turquie s'accompagnerait de l'impossibilité d'un fonctionnement équilibré des institutions et de l'abandon des deux piliers de la solidarité européenne (PAC et politique de cohésion), « *L'Union suivrait ainsi le modèle de l'Union Postale Universelle* ».

Ceux qui rejettent l'adhésion de la Turquie pour des questions purement religieuses font fausse route. Tout d'abord, la Turquie est laïque ; ce n'est pas comme en France une séparation entre l'Église et l'État car c'est ce dernier qui organise la communauté des croyants (les imams sont des fonctionnaires, payés et formés par la puissance publique et dont les prêches hebdomadaires sont écrits par les fonctionnaires du ministère des Affaires religieuses) mais la religion est totalement reléguée dans la sphère privée. De plus, **l'UE n'est pas confessionnelle et ne doit pas l'être.** Enfin, de nombreux musulmans vivent en Europe et l'éventuelle intégration de la Bosnie ne semble pas soulever autant de débat alors que c'est un pays de culture musulmane. Néanmoins, il ne faut pas être naïf et il faut bien voir que **trop d'hétérogénéité complique les choses** et intégrer d'un coup 70 millions de musulmans ne simplifierait pas les choses. Le projet européen repose sur la confiance or elle est très lente à naître surtout si l'on se connaît mal et qu'on ne partage ni la même histoire longue ni les mêmes valeurs.

Enfin, intégrer la Turquie présenterait un inconvénient important car l'UE deviendrait partie prenante dans les conflits impliquant Ankara. En effet, la Turquie car elle contrôle l'eau de la région, a des rapports très difficiles avec certains de ses voisins et elle est en conflit ouvert avec l'Arménie et l'Irak concernant les Kurdes.

Quelles réformes seraient nécessaires au préalable à tout nouvel élargissement ?

Un budget plus conséquent.

Les différentes politiques communes de l'Union comme la politique régionale, la PAC, la recherche, les transports, les actions extérieures, le contrôle des frontières, l'environnement, la culture ou le fonctionnement des institutions sont financées par les contributions des États membres. Ces contributions proviennent essentiellement d'une

¹⁹ La Présidente du Mouvement Européen

²⁰ Ancien député européen, ancien membre de la Convention sur l'Avenir de l'Europe, professeur à Sciences Po.

part du revenu national brut (RNB) mais également de la TVA et des droits de douane. Le montant d'engagement de dépenses pour 2007-2013 a été fixé à 862,36 milliards d'euros, soit 1,045 % du RNB. C'est une solution intermédiaire entre la proposition du Luxembourg (1,06 %) et la proposition de la Grande Bretagne (1,03 %) mais c'est toujours très en dessous des recommandations de nombreux économistes préconisant de porter le budget européen progressivement sur 10 ans à environ 3 % du RNB. En effet, de manière globale, le **budget de l'UE reste très faible**, à peu près au niveau du budget 2005 et inférieur au budget 2006. Il **n'est en rien comparable à celui d'un Etat fédéral**, comme celui des Etats-Unis par exemple, dont le budget fédéral est plus de 10 fois supérieur à celui de l'UE.

Si l'on veut renforcer l'ensemble du processus d'intégration (en élargissant les domaines des politiques communes à la politique étrangère ou au social par exemple), intégrer les candidats potentiels et dans le même temps développer une politique par rapport à nos voisins n'ayant pas vocation à entrer dans l'UE, il est nécessaire d'envisager un budget plus conséquent, pourquoi pas financé en partie par un impôt européen.

L'Union Européenne et ses voisins

Au delà du défi institutionnel d'un fonctionnement à vingt-sept et du coût économique de cette intégration, les frontières de l'Europe élargie posent la question de ses rapports avec les nouveaux voisins.

La mise sur agenda de la question du voisinage a été tardive dans les instances européennes notamment en raison d'une focalisation sur le processus d'adhésion et ses implications intracommunautaires. Puis les attentats du 11 Septembre ont fait des **enjeux sécuritaires** une priorité ; or de nombreux conflits, ouverts ou gelés, ont lieu aux frontières de l'UE (Transnistrie, Tchétchénie, Caucase du sud, Sahara occidental). De plus, on a réellement pris conscience d'une **interdépendance** avec nos nouveaux voisins notamment concernant les menaces de soft security comme l'immigration ou l'environnement. Mais pour ne pas insister seulement sur les enjeux sécuritaires et ne pas faire apparaître cette nouvelle politique comme seulement défensive, la politique de voisinage a cherché à procurer de nombreux avantages à nos voisins notamment via la participation à certaines politiques communes. L'UE a fondé cette initiative sur le principe de l'appropriation commune pour inciter les pays à s'impliquer dans la politique notamment en participant à l'élaboration des priorités des plans d'action. Mais cette politique s'apparente néanmoins à l'exportation du modèle historique de la construction européenne ainsi que des valeurs et normes de l'Union qui sont inscrites en filigrane dans la plupart des programmes de coopération extérieure. En effet, pour participer, même partiellement au marché unique et à certaines politiques, l'UE exige une reprise partielle de l'acquis communautaire, une harmonisation législative, une stabilisation politique et une base de valeurs communes. Or, le **recours aux méthodes de l'élargissement pose un problème fondamental** dans le cas de la politique de voisinage car la carotte de l'adhésion à l'Union dans un futur proche est explicitement absente. La politique de voisinage doit en effet permettre à l'UE de faire une pause dans le processus d'élargissement, c'est ainsi une tentative de fixer, du moins temporairement, ses frontières. Par ailleurs, une autre limite de la PEV est le fait qu'elle place sous une même étiquette l'Ukraine et la Jordanie alors que cette dernière n'aura sans doute jamais l'ambition d'adhérer à l'UE.

Pendant de nombreuses années, la politique étrangère de l'UE s'est donc basée sur l'espoir d'adhésion. **En utilisant la conditionnalité, la perspective d'adhésion était**

L'outil de politique étrangère le plus efficace. Mais aujourd'hui, nous nous heurtons à ce dilemme de l'adhésion car l'UE réalise que sa capacité d'absorption est limitée. Comment dès lors contribuer à la transformation des Etats voisins en zone de stabilité et de prospérité sans recourir à la motivation à l'adhésion ? En effet étant donné qu'aucune perspective d'adhésion n'est offerte, l'UE peut elle transformer ses voisins en les tenant à distance ?

La politique européenne de voisinage repose sur l'offre suivante : « *Moins que l'adhésion, mais plus qu'un partenariat* » ou selon l'expression de Romano Prodi alors président de la Commission « *Tout sauf les institutions* ». On contourne alors l'obstacle de l'adhésion pour les pays orientaux en distinguant Union européenne et Europe. En effet, on reconnaît en partie leur identité européenne en soulignant que celle ci ne les conduit pas inéluctablement à intégrer les institutions de l'UE, du moins pas à moyen terme. En effet, il ne serait pas réaliste que l'UE s'engage davantage à ce stade, elle doit d'abord assimiler les derniers entrants et tenir les promesses qu'elle a déjà faites. D'ailleurs, l'Ukraine et la Moldavie, partagées entre les politiques étrangères russe et européenne, semblent l'avoir compris, elles avaient auparavant quelques réticences envers la PEV mais elles la considèrent désormais comme un moyen de renforcer leur stratégie d'intégration à long terme.

L'UE se doit de coopérer et d'intégrer partiellement ses voisins pour éviter la création de nouveaux clivages entre l'Europe élargie et son entourage, pour éviter qu'un nouveau rideau de fer soit érigé aux frontières extérieures de l'Europe. L'élargissement a grandement modifié la géographie politique de l'UE en la rapprochant de zones appauvries et conflictuelles. L'UE doit donc protéger ses intérêts géostratégiques en aidant ses voisins à faire face aux défis économiques, sociaux et politiques facteurs d'instabilité générale aux portes de l'Europe. De plus, il faut bien prendre conscience que nous sommes interdépendants, une « *destinée commune* » (Romano Prodi) nous unit.

Cette politique de voisinage est étroitement liée à la politique de sécurité de l'UE et après les divisions autour de l'Irak il est urgent de définir une position unifiée au niveau européen. Cela permettrait d'être plus actifs au niveau des mécanismes régionaux ou multilatéraux de résolution des conflits, de mieux gérer les problèmes liés au terrorisme ou aux armes de destruction massive mais aussi les menaces de soft security à savoir l'immigration clandestine, le crime organisé ou les risques environnementaux.

Ainsi, en 2003, a été initiée la « **politique européenne de voisinage** » (PEV) qui sera concrétisée en 2004 et qui vise à la constitution et la stabilisation d'une « *zone de stabilité, de sécurité et de prospérité commune, dotée d'un niveau élevé d'intégration économique et de coopération politique* ». Le but est d'aboutir à une approche unifiée des relations de l'UE avec l'ensemble de ses voisins avec une stratégie d'intégration sans perspective d'adhésion. Un nouvel instrument financier (IEVP) a été créé en 2006 (en remplacement de MEDA et TACIS) avec un budget en hausse de 32 % pour la période 2007-2013 (11,181 milliards d'euros). Pour répondre aux défis démocratique, économique, énergétique et migratoire, l'UE propose une **aide économique et sécuritaire avec un développement de la coopération transfrontalière**. L'IEVP finance des « programmes communs » regroupant des régions des Etats membres et les pays partenaires, cet aspect innovant de la coopération transfrontalière au niveau des frontières maritimes et terrestres me semble particulièrement pertinent. En effet, pour faire converger des zones voisines en termes de législation et de réglementation et pour renforcer les institutions, il est nécessaire de renforcer l'échange d'expérience, de jumeler des collectivités locales et de faire participer nos voisins à des agences et programmes de l'UE. La gestion commune des frontières implique d'avoir des réseaux interconnectés de transport, d'énergie et de télécommunication ainsi que des liens culturels transfrontaliers pour éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation.

Pour dynamiser l'approche régionale, la PEV adopte une **méthode de différenciation** avec les plans d'action nationaux qui sont les outils opérationnels très concrets des accords d'association (qui sont eux les cadres juridiques). De plus, **l'assistance européenne est progressive et conditionnelle** : elle est d'autant plus importante que les réformes auxquelles se seront engagés les partenaires (réformes économiques, respect des droits de l'homme, démocratie, Etat de droit, gouvernance, lutte contre le terrorisme, non prolifération des armes de destruction massive, efforts en vue du règlement pacifique des conflits régionaux, migrations...) seront effectivement mises en œuvre. Les progrès réalisés incitent à une meilleure intégration aux programmes et réseaux européens, une assistance accrue et un accès au marché européen facilité. Ainsi, c'est du donnant-donnant : intégration économique partielle incluant davantage de liens politiques, contre respect des valeurs communes et efficacité des réformes.

Les pays concernés par la politique de voisinage sont 9 pays du sud : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Territoires palestiniens, Tunisie, Syrie et 5 pays de l'Est : Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie et Ukraine. La Lybie et la Biélorussie ont vocation à rentrer dans la PEV mais à certaines conditions ; la Lybie doit tout d'abord appliquer les avancées du processus euroméditerranéen, les contacts officiels avec la Biélorussie sont gelés depuis l'organisation 1996 par le président Alexandre Loukachenko, dans des conditions peu démocratiques, d'un référendum constitutionnel sur le renforcement du pouvoir présidentiel.

La politique européenne de voisinage est donc de facto de la première politique étrangère à 27 car tous les Etats membres ont des liens spécifiques avec un ou plusieurs nouveaux voisins (est-européens ou méditerranéens). De plus, si elle repose sur les leviers d'influence traditionnels de l'UE à savoir son influence normative et sa capacité à servir de modèle, la PEV marque aussi l'émergence de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire dans les relations internationales.

Malgré ses ambitions prometteuses, la PEV présente des défauts dont un majeur : cette initiative est née de la volonté de l'Union de fonder ses relations avec ses nouveaux voisins sur de nouvelles bases après l'élargissement. **Mais l'UE n'a fait qu'incorporer les relations bilatérales développées depuis une dizaine d'années dans une architecture d'ensemble.** La PEV a en effet continué de favoriser la coopération bilatérale entre l'UE et ses voisins comme en Méditerranée dans les domaines de la sécurité, de l'énergie (avec l'Algérie et le Maroc) ou de l'immigration. Or, la stratégie européenne, en promouvant une approche différenciée par pays (avec un bilan au cas par cas de l'avancement des plans d'action) **va à l'encontre de la démarche d'intégration régionale.** En effet, chaque pays cherche à construire une relation privilégiée avec l'UE ce qui rend plus difficile l'intégration régionale.

L'Union pour la Méditerranée, lancée il y a quelques jours par le président Sarkozy, veut dépasser cette approche bilatérale pour aboutir à une réelle intégration de la région. Si l'objectif est de créer une zone de libre échange (c'était aussi l'objectif du Processus de Barcelone à l'horizon 2010... nous en sommes loin), il est urgent de densifier les relations sud-sud en commençant par libéraliser le commerce notamment.

L'Union Pour la Méditerranée (UPM)

Fernand Braudel parlait de la Méditerranée comme d'un « *carrefour de civilisations* », une mer dont l'histoire est faite d'échanges et de conflits. Après avoir eu une importance historique majeure, le bassin méditerranéen



est aujourd'hui délaissé et l'attention des Européens s'en est détournée, notamment au profit des nouveaux entrants de l'est. Pourtant, ils partagent leur géographie, une mer et donc les problèmes liés à la gestion de l'eau, la pollution et l'environnement. **43 pays** rassemblant plus de **800 millions de personnes** dont les revenus et les modes de vie sont aux antipodes les uns des autres étaient représentés à Paris : les peuples du pourtour de la Méditerranée sont proches mais loin d'être égaux, il est donc dans leurs intérêts de gérer ensemble les questions d'immigration, d'éducation, de formation et d'aide publique au développement. De plus, l'énergie devenant aujourd'hui un enjeu majeur, un rapprochement des pays offreurs et demandeurs est indispensable. Enfin, la résolution pacifique des conflits qui gangrènent cette zone (le conflit israélo-palestinien, l'instabilité au Liban, la question du Sahara Occidental, la division chypriote ou le terrorisme) ramènerait la paix et la prospérité dans ces pays et assurerait la sécurité de la zone.

Les interdépendances sont donc aujourd'hui trop fortes pour que ces pays riverains s'ignorent et, comme le dit si bien Emma Bonino²¹, la Méditerranée ne doit pas être « *une mer qui nous sépare, mais un lac qui nous réunit* ». Cela doit être un partenariat gagnant-gagnant dans lequel le Sud comme le Nord doivent trouver des avantages. Cela permettrait à la fois à l'Europe d'enrayer l'immigration clandestine en développant la prospérité à la source mais aussi aux pays du sud de se développer davantage pour stopper la fuite des compétences. La démographie est l'exemple parfait de notre complémentarité : l'Europe est vieillissante (les 7,3 millions de naissances par an ne compensent plus les 8,1 millions de décès) et sera de plus en plus demandeuse de la main d'œuvre du sud alors que ce même sud n'arrive pas à satisfaire sa jeunesse (les moins de 15 ans représentent environ 35% de la population et la proportion des jeunes en âge de travailler va encore croître).

A-t-on d'autres exemples de coopération autour d'une mer en Europe ?

Oui mais tous sont différents. La plus aboutie est aujourd'hui la **coopération en mer Baltique** lancée en 1992 qui avait pour but de gommer la « diagonale du pauvre » de la Russie à la Pologne en passant par les pays Baltes. C'est une coopération intergouvernementale associant Etats, régions et villes et permettant de coordonner des actions dans le domaine de l'environnement, de la gestion des déchets ou du transport maritime. La Commission s'investit peu, elle a un rôle de soutien plus que d'instigateur.

Un autre exemple se rapprochant plus de la coopération méditerranéenne est celle autour de **la mer Noire**. Au départ coopération très intergouvernementale, la Commission a profité du volontarisme bulgare et roumain pour lancer la « stratégie de la Mer Noire » et s'investir davantage.

La coopération méditerranéenne est encore différente car la Commission y est encore plus investie. Lancée en 1995 sous le nom de processus de Barcelone, **elle n'a pas été à la hauteur des attentes**.

Les accords d'Oslo avaient ramené l'optimisme mais ce fut de courte durée et le conflit israélo-palestinien greva largement le projet. Aucun progrès sensible n'a en effet été réalisé sur le plan de la paix et de la stabilité politique, les Etats du sud ayant fait peu d'efforts pour se rapprocher et dépasser leurs rivalités. **Le système ne favorisa pas la coopération sud-sud**, le fait que la frontière algéro-marocaine reste close en est l'exemple le plus parlant. L'intégration commerciale, un des piliers de l'intégration régionale, a été très limitée car si plus de la moitié des échanges commerciaux de la région s'effectuent avec l'UE, les marchés du sud sont fragmentés ce qui limite les échanges intrarégionaux (moins de 15% des échanges globaux) et les investissements

directs étrangers. Bien que des progrès aient été faits pour les produits manufacturés, les droits de douane restent très élevés notamment pour les produits agricoles et les services. Le tarif douanier moyen appliqué aux importations est ainsi de 20,2% en Tunisie, de 18,9% au Maroc et de 12% en Algérie²². Il y a également le problème des barrières non tarifaires qui pour être réglé nécessiterait une convergence des normes techniques. Par ailleurs, loin de se réduire, les écarts de développement entre le Nord et le Sud se sont accrus : entre 1995 et 2005, le revenu par habitant de l'Europe des Quinze est passé de 20 000 à 30 000 dollars alors que celui des pays du Sud est resté pratiquement le même, environ 5 000 dollars. D'après Peter Mandelson²³, la région méditerranéenne est la zone la moins intégrée du monde : en 2008, l'écart de niveau de vie est deux fois plus fort que celui entre les Etats-Unis et le Mexique (6 à 1 alors qu'il est de 14 à 1 entre l'Espagne et le Maroc et de 10 à 1 entre l'Italie et la Tunisie) et que celui à l'intérieur de l'UE (7 à 1). Enfin, la logique de « guichet » (aide financière si efforts) et le déséquilibre nord-sud furent dénoncés par de nombreux Etats du sud tout comme la manque d'implication des populations et l'absence de secrétariat permanent.

Tout en gardant à l'esprit que les pays du sud de la Méditerranée ne sont pas européens mais les voisins de l'Europe et qu'ils n'ont donc pas vocation à entrer dans l'UE, le but serait d'aboutir au **développement d'une certaine conscience méditerranéenne** en élaborant ensemble des **projets concrets pour aboutir à des solidarités de fait**. Pour cela, il faut permettre au pays du sud de se sentir partenaires à part égale dans la définition, l'élaboration et l'exécution des projets communs afin d'éviter de reproduire des rapports de domination. La coprésidence nord-sud va ainsi dans le bon sens car il faut à tout prix éviter que les pays du sud aient un sentiment d'ingérence dans leurs affaires internes. Cette **parité** démentirait par ailleurs les attaques de Mouammar Kadhafi qui a adressé une fin de non-recevoir brutale au projet y voyant un « *appât* » et « *une sorte d'humiliation* », « *nous ne sommes ni des affamés ni des chiens pour qu'ils nous jettent des os* ».

Face aux nombreux obstacles qui ont bloqué le processus de Barcelone, l'UPM préconise **un partenariat sur des domaines consensuels** suscitant suffisamment d'attente et d'intérêt pour l'ensemble des pays. C'est le cas de l'énergie avec un plan solaire pour les zones rurales du sud et de l'Europe, des transports avec les autoroutes de la mer et l'interconnexion de l'autoroute terrestre pour réguler le trafic entre Tanger et Alexandrie, de l'environnement avec la lutte contre les changements climatiques et la dépollution du bassin méditerranéen, de la protection civile avec un plan pour coordonner la lutte contre les incendies, de l'agroalimentaire ainsi que de l'éducation et des échanges culturels (notamment à travers la fondation Anne Lindh). On peut souhaiter que l'eau et l'énergie soient à l'UEM ce que le charbon et l'acier ont été à la CECA²⁴.

Il est essentiel pour maximiser les chances de réussite de mettre dans ce projet une **grande dose de pragmatisme**. Certains diront qu'on oublie ainsi les conditions politiques, de démocratisation et des droits de l'homme (à la différence du Processus de Barcelone) mais ne peut-on pas d'abord envisager une solidarité technique qui contribuerait peut être à faciliter les relations entre les peuples, à apaiser les tensions

22 Jean-François Jamet, « *Les défis politiques et économiques de l'Union pour la Méditerranée* », Fondation Robert Schuman.

²³ Commissaire au commerce

24 Jean-François Jamet, « *Intégration régionale : Processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée, quels scénarios d'avenir?* », Fondation Robert Schuman.

dans la zone et à créer des liens de solidarité. Prenons l'exemple de la Fondation pour le monde méditerranéen, c'est une association de 30 entreprises (15 du nord et 15 du sud) qui s'inspire du North American Competitiveness Council créé dans le cadre de l'Aléna. Elle élabore des projets, fait des expertises pour les chefs d'Etats en facilitant le brassage des élites ; cela permet ainsi de favoriser le contact entre les entreprises, les relations entre le monde des affaires et la sphère politique. Bien sûr, il y a une bonne dose d'opportunisme dans tout cela, ce seront évidemment les entreprises de cette fondation les premières bénéficiaires, et le dialogue se fera qu'entre élites. Cependant, des coopérations de la sorte, aussi minimes soient-elles, ne peuvent pas être balayées de la main, ce n'est pas rien surtout quand on voit l'incompréhension et le manque de dialogue qui règnent entre Marocains et Algériens du fait de l'épineuse question du Sahara Occidental. Il convient donc aussi d'être pragmatiques et réalistes, les Européens ne peuvent pas toujours poser leur conditionnalité démocratique sur la table ou au risque de ne jamais rien concrétiser. Les nécessités de l'approvisionnement énergétique, l'efficacité de la lutte contre le terrorisme, le trafic d'êtres humains ou l'immigration clandestine, impliquent parfois de passer des accords avec des pays n'ayant pas exactement les mêmes valeurs que les nôtres. Et si nous tenons néanmoins à les introduire, une diplomatie européenne unie est la seule à pouvoir faire le poids.

Il ne faut pas se leurrer, **les pays méditerranéens ne sont pas les pays de l'est**, ils ne souhaitent pas adopter le modèle de démocratie libérale grâce à des recettes « clé en main », leurs sociétés civiles n'aspirent pas forcément à partager les valeurs de l'Occident et leurs dirigeants n'ont pas les mêmes desseins politiques. Il faut bien comprendre que le but n'est pas de faire intégrer ces pays à l'UE mais de créer une association qui nous permettrait ensemble d'affronter les défis du partage de la croissance et du développement.

Il faut aussi être conscient que derrière les initiatives mises en place à l'égard de nos voisins, il y a de nombreuses **luttres d'influence à l'intérieur même de l'UE**. En effet, chaque Etat entend renforcer sa centralité institutionnelle et géographique. Après les élargissements et le « non » au référendum, le poids politique de la France s'est vu amoindri ; le traité simplifié et l'initiative méditerranéenne ont voulu enrayer ce déclin. Il est normal que **chaque puissance régionale tente d'intéresser l'UE à son environnement immédiat**, l'Allemagne regarde vers les pays de l'est tout comme la Suède et la Pologne qui ont lancé une grande initiative orientale vers l'Ukraine et le Caucase (le « partenariat oriental »), de même la Roumanie pousse pour une « stratégie de la mer Noire » ambitieuse, etc...Mais **cela peut faire craindre une régionalisation interne à l'Europe et une perte d'unité globale au profit des intérêts de chacun**. Sans être naïf, car l'Allemagne n'a finalement fait que défendre ses intérêts et n'a pas voulu qu'on fasse fi de son poids politique, géographique et démographique, on peut la remercier d'avoir ramené le projet français dans le giron européen. En effet, le mérite d'Angela Merkel, qui a poussé Nicolas Sarkozy à revoir son projet en mars dernier, a permis de recadrer une initiative française qui ignorait au départ la PEV et le Processus de Barcelone. Aujourd'hui ce n'est pas un projet moins ambitieux qu'a lancé Monsieur Sarkozy mais c'est le seul projet qui est susceptible de rassembler les Méditerranéens sans diviser les Européens et en bénéficiant des acquis de Barcelone. L'attention légitime des européens pour leurs voisins ne doit pas être la source de conflit à l'intérieur de l'UE et les actions européennes doivent rester proprement européennes et portées par tous. Il faut donc veiller à maintenir l'équilibre entre les actions de l'UE à l'Est et au Sud pour qu'aucun Etat ne se sente floué. C'est pourquoi le rôle de la Commission est nécessaire pour assurer que ce sont bien les intérêts de l'UE dans son entier qui sont avancés. Ce qui a pu apparaître comme un camouflet de la Commission pour Nicolas Sarkozy, à savoir l'affirmation de la prééminence des institutions européennes sur la politique méditerranéenne et

l'intégration de l'EPM au processus de Barcelone, n'est finalement pas une si mauvaise chose.

De plus, on peut dès maintenant prédire que les présidences tchèque en 2009 et polonaise en 2011 vont s'efforcer d'équilibrer les dimensions est et sud de l'UE en donnant une impulsion au Partenariat oriental. 2008 aura été tournée vers la Méditerranée, 2009 regardera plutôt vers l'est.

Certaines questions restent encore à trancher à savoir décider du lieu du secrétariat général de l'UPM, de la nationalité de son secrétaire et de ses attributions. De plus, quelles seront les fonctions de cette structure légère de 20 membres ? La Commission voudrait qu'elles soient seulement techniques alors que Paris et les pays du sud appellent à une UPM politiquement autonome et des fonctions politiques pour le secrétariat. La façon dont vont être financés ces projets reste aussi floue. La Commission ne veut pas mettre plus que le budget consacré au Processus de Barcelone donc Nicolas Sarkozy souhaite faire appel au secteur privé et aux fonds souverains du Golfe. Ensuite il reste la question de la gestion de ces budgets et on revient à l'opposition secrétariat – Commission.

Pour régler ces questions, il faut au préalable **clarifier les relations entre les deux ensembles régionaux l'UE et l'UPM**. La difficulté propre de l'UPM est en effet de rassembler l'organisation régionale la plus intégrée du monde et des pays qui ont peu de relations entre eux par comparaison à l'importance de leurs relations bilatérales avec l'UE. Donner un rôle important à la Commission permettrait aux Européens de rester unis mais créerait un déséquilibre certain entre le nord et le sud (la Commission a tendance à vouloir centraliser) et la parité avec les pays du sud ne serait alors plus qu'un leurre. Pour s'assurer que l'UE parle d'une seule voix, il s'agirait plutôt de désigner un représentant commun de l'UE au sein de l'UPM ce qui aurait aussi l'avantage de limiter le nombre de participants et de faciliter la prise de décision. L'UE ne serait alors qu'un « Etat » face aux autres et la parité serait en partie sauvée. Car en effet cette parité va déjà être précaire et artificielle dans les faits étant donné qu'aux 27 de l'UE feront face seize pays divisés.

Les pays sud-méditerranéens forment en effet un ensemble vaste et divers: bien qu'ils partagent un héritage historique et géographique commun, leurs niveaux de développement, leurs régimes politiques, et leurs modes de vie sont très différents. Le nombre de pays concernés par l'UPM (43) pourrait également être un handicap rendant plus difficile le consensus et donc la prise de décision. Par comparaison, l'UE comptait initialement 6 membres, le Mercosur 4, l'ALENA 3, l'ASEAN 5 et même l'APEC n'en comptait que 12 (et d'ailleurs ses réalisations sont limitées car elle n'est pas encore parvenue à une zone de libre échange). Le risque est donc important que l'UPM ne devienne qu'un simple forum d'une efficacité limitée.

Un point fondamental, le mode de gouvernance, d'exercice du pouvoir et de gestion des affaires publiques des pays du sud, très différent du notre, posera peut être problème. Il convient de s'assurer de la bonne foi de nos partenaires qui pourraient se contenter de cueillir les subsides européens sans vraiment s'investir dans les projets, il est indispensable que tous d'approprient le processus engagé.

Il reste également la **question israélo-palestinienne**. L'avenir de l'UPM ne peut échapper à la centralité de ce conflit qui a un effet direct sur la stabilité de la région sud-méditerranéenne. Même si les pays méditerranéens ont des intérêts pratiques communs, bâtir sereinement des projets de coopération sera impossible si ce conflit n'est pas réglé. Il reste à espérer que les déclarations faites à Paris le 13 juillet n'étaient pas seulement des phrases en l'air. Si la résolution de ce conflit venait à trop tarder, il faudrait

envisager un **processus de différenciation** (comme nous avons dans l'UE avec l'euro, Schengen...) afin que les rivalités et les conflits existants ne soient pas des obstacles indépensables. On peut en effet envisager que les Etats les plus intéressés et souhaitant aller plus vite dans certains domaines puissent le faire, les autres restant libres de les rejoindre par la suite.

Finalement, on peut quand même regretter un certain **manque de lisibilité concernant le bassin méditerranéen** en raison des nombreux dispositifs en direction de cette zone : il y a en effet le partenariat euro méditerranéen (le Processus de Barcelone relancé par l'UPM), la PEV, la politique d'élargissement de l'Union destinée au pays candidats tels que la Croatie ou la Turquie, le processus de stabilisation des Balkans, le dialogue 5+5 de l'UE avec le Maghreb, la participation de certains États méditerranéens à des programmes communautaires comme Erasmus Mundus dans le domaine de l'enseignement supérieur ou le Programme cadre de recherche et de développement technologique, ...etc...A cela on pourrait ajouter la dialogue méditerranéen de l'OTAN, le Dialogue méditerranéen de l'OSCE et le processus de paix au Proche-Orient... L'UPM est donc basée sur la complémentarité, elle n'a pas vocation à se substituer à ce qui est déjà en place mais à compléter. Cela peut effectivement contribuer à renforcer la visibilité de la zone en donnant une impulsion politique mais cela peut aussi encore davantage brouillait les cartes, notamment pour les citoyens européens qui ont déjà du mal à s'y retrouver dans le mécanisme communautaire. C'est pourquoi il faut associer la société civile à l'UPM en assurant une bonne communication sur le projet et ses grandes lignes. Il faut à tout prix éviter de multiplier les projets pour ne pas diluer la mise en œuvre effective. Démocratiser ce projet peut également passer par un plus grand rôle donné à l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, notamment pour le contrôle et l'évaluation des projets en cours.

La Russie



Après ce détour méditerranéen, revenons vers l'est. Les derniers élargissements nous ont donné de nouveaux voisins à l'est, voisins qui se retrouvent « coincés » entre la politique extérieure de l'UE et la politique étrangère russe qui les considèrent comme son « étranger proche » c'est-à-dire comme sa zone d'influence. Comment dès lors gérer nos relations avec la Russie ? **Comment articuler les actions de la PEV dans cette région et le**

partenariat russo-européen ?

En premier lieu, il convient d'écartier une question, celle de **l'européanité de la Russie** qui revient souvent sur le devant de la scène. Si l'on se réfère à l'histoire, **la Russie a effectivement une dimension européenne**. Avant le XIII^{ème} siècle et les invasions mongoles, la Rus de Kiev était intégrée à l'Europe tout comme sous Pierre Le Grand qui affirmait l'identité européenne de la Russie. C'est d'ailleurs son géographe, Vassili Tatichtchev, qui



avait été amenée à fixer les limites symboliques du continent européen à savoir les monts et le fleuve Oural. Pièdre frontière car les monts Oural sont percés de nombreux cols et culminent à 1 894 mètres, cette limite relevait d'un choix politique qui devait faire de Moscou une ville européenne. En se rapprochant de l'Europe, Pierre le Grand espérait moderniser plus rapidement son pays. Ensuite, l'ère soviétique coupa la Russie de l'Europe et récemment le nationalisme slave de Poutine ne mit pas particulièrement en valeur les caractéristiques européennes de son pays. Néanmoins, dans les derniers discours de Vladimir Poutine et dans ceux de Dimitri Medvedev, on remarque des allusions au caractère européen de la Russie. Ainsi la Russie, ou la Turquie d'ailleurs, en fonction des critères qu'on leur applique peuvent être soit des pays européens soit non européens. Par exemple, l'abandon de l'écriture arabe pour l'alphabet latin peut être la marque d'une européanisation tout comme l'œuvre de nombreux russes relève du creuset européen (Tolstoï, Dostoïevski, Tchaïkovski, Rachmaninov, Malevitch...). Malgré certains aspects européens, **il est clair que ce pays ne souhaite pas adhérer à l'UE et que de toute manière cela ne serait ni réaliste, ni dans l'intérêt de l'UE.** En effet, tout comme pour la Turquie, l'intégration d'un pays disposant d'un si grand territoire et d'une démographie importante (bien qu'en forte baisse), déséquilibrerait totalement l'UE. La formule de Brest à Vladivostok doit rester une formule.

Nul ne conteste cependant que **l'UE doit s'efforcer d'entretenir des relations apaisées avec la Russie.** Mais l'entreprise, qui n'a jamais été simple, apparaît aujourd'hui compromise. La guerre survenue en août 2008 entre la Russie et la Géorgie a à la fois servi de révélateur aux difficultés et les a en même temps considérablement aggravé.

Formellement, l'UE et la Russie sont liées par un Partenariat stratégique. Signé en 1994, entrée en vigueur en 1997, l'Accord de Partenariat constitue le cadre de programmes concrets de coopération tels que le « dialogue énergétique » en 2000 et les « quatre espaces communs » (économique, de liberté, de sécurité et de justice, de sécurité extérieure et d'éducation et de recherche) en 2003. Arrivé à échéance en 2007 (bien qu'automatiquement prorogé), l'Accord doit théoriquement être renégocié depuis plus d'un an ; il est aujourd'hui en suspens, en attendant un retrait dûment constaté des troupes russes du territoire géorgien. Pour la Russie cependant, l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie ne font plus partie de la Géorgie et continueront donc d'accueillir une forte présence militaire russe. En théorie, le refus des Européens de reconnaître l'indépendance de ces deux régions interdit donc une reprise des négociations.

Mais indépendamment de la crise géorgienne, les crises se multiplient depuis quelques années entre la Russie et l'Union européenne. Outre les différents bilatéraux (avec la Pologne et la Lituanie notamment), les points d'achoppements restent l'énergie, le Kosovo et l'avenir des anciennes Républiques soviétiques.

Si l'UE est, de loin, le premier partenaire économique de la Russie, cette dernière est aussi un partenaire important pour l'UE et, surtout, son premier fournisseur d'énergie. La Russie est le premier producteur mondial de gaz et le deuxième producteur de pétrole derrière l'Arabie saoudite. Moscou et l'UE ont donc lancé un « dialogue énergétique » (pétrole, gaz et électricité). Ce dialogue est central dans les échanges économiques russo-européens et c'est surtout le domaine de coopération le plus concret. Mais l'énergie est un enjeu plus politique qu'économique entre ces partenaires et le dialogue énergétique Russie-UE est ainsi très stratégique.

L'UE souhaite diminuer sa dépendance envers l'OPEP et entend donc se fournir davantage en énergie auprès de la Russie. Cette dernière est consciente de l'influence que la manne énergétique lui apporte et elle a montré ces dernières années qu'elle entendait à la fois maximiser les gains que lui rapportent la rente énergétique et, dans

le cas de son étranger proche, utiliser l'énergie comme un moyen privilégié d'influence. On se rappelle de « l'affaire ukrainienne » en 2006 quand Moscou a exigé que Kiev paie son gaz au prix du marché mondial et non plus aux tarifs spécifiques auparavant réservés aux pays du bloc soviétique, lui montrant par là même qu'elle avait toujours des moyens de pression. Néanmoins, il faut rappeler que la Russie dirige environ 60% de ses exportations de pétrole et 65 % de ses ventes de gaz vers l'UE. **La dépendance est donc réciproque** puisque, si la Russie est le premier pourvoyeur de l'Europe, celle-ci est aussi le premier marché extérieur de la Russie.

Il faut aussi préciser que **la dépendance des Européens aux hydrocarbures russes est variable**. Alors que seulement 21% du gaz consommé en France vient de Russie, en Allemagne la proportion s'élève à 37% et la dépendance s'accroît encore pour les nouveaux entrants notamment les Baltes qui se fournissent quasi exclusivement en Russie pour leur énergie. Cette diversité de situations au sein de l'UE avec une dépendance en volume et en part différente d'un pays à l'autre met en lumière l'enjeu des voies de transit de l'énergie. La France n'avait par exemple pas vraiment eu à s'inquiéter du blocage du gazoduc ukrainien car le gaz russe lui parvient en partie par d'autres voies.

Moscou a ainsi besoin de l'UE en tant que marché pour ses exportations énergétiques mais aussi en tant que puissance économique et technologique. La Russie a en effet grandement besoin des technologies et des investissements européens pour accroître ses capacités de production. Le gouvernement russe a entrepris de moderniser son outil de production pour pouvoir exploiter de nouveaux gisements et accroître les infrastructures de sortie des hydrocarbures (gazoducs et oléoducs), mais il aura du mal à mener seul à bien cette entreprise, pourtant indispensable s'il souhaite continuer à être un fournisseur majeur au XXIème siècle. De plus, la Russie souhaite dépasser son rôle traditionnel d'exportateur d'énergie primaire et s'intéresse ainsi aux transferts de technologies pour monter en gamme dans ses exportations (produits raffinés et pétrochimiques), développer sa production d'électricité et diversifier son économie.

Cette **rencontre d'intérêts** permet d'être optimiste quant à la poursuite de la coopération russo-européenne aux niveaux technique et économique, car malgré leurs différends ces deux régions ont besoin l'une de l'autre. De plus, les récents élargissements ont conduit à envisager une plus grande intégration avec la Russie. En effet, la société gazière russe Gazprom par exemple est très impliquée dans les nouveaux pays membres du fait de sa politique industrielle de prise de participation dans les sociétés de distribution des pays importateurs et dans les pipelines de transit. Cela permet à la Russie de sécuriser ses marchés d'exportation traditionnels en même temps que les voies de transit. Le projet de gazoduc nord-européen (North European Gas Pipeline), signé par la Russie et l'Allemagne en 2005, est une illustration parfaite de la stratégie russe d'investissement dans les réseaux d'exportation.

Mais cet exemple révèle aussi une autre dimension du partenariat énergétique russo-européen à savoir **la forte bilatéralisation des relations**. Les institutions européennes jouent en effet un rôle secondaire dans ces relations et la division intra-européenne qui en résulte est particulièrement dommageable dans le cadre des relations avec la Russie. Par exemple le projet russo-allemand a été fortement critiqué par la Pologne et les Etats baltes qui se sont sentis victimes d'un accord signé « par dessus leurs têtes », selon l'expression du Président polonais (le gazoduc évite de passer par la Pologne, les Etats baltes et l'Ukraine). La Russie n'a bien sûr que peu d'intérêt à voir un pôle européen uni face à elle (car elle sait qu'elle peut mieux faire pression sur les pays pris individuellement), mais la division européenne résulte uniquement de l'absence de volonté des Européens eux-mêmes.

Pour pouvoir continuer à assurer durablement leur sécurité économique et politique, **il est impératif que les Européens mettent en place une politique énergétique commune**. D'autre part, l'UE doit admettre qu'elle n'est plus en mesure d'imposer ses conceptions à la Russie, dont les institutions et les intérêts divergent fréquemment des siens et qui est parfaitement à même de mener sa propre politique. **La Russie veut traiter d'égal à égal et surtout ne pas être chapitrée en permanence sur sa politique intérieure**. De plus, elle voit d'un mauvais œil la politique européenne de voisinage destinée au pays orientaux. En effet, cette politique touche directement à ce qu'elle considère comme sa sphère d'influence.

D'après les Russes, l'approche européenne a un caractère d'ingérence car via l'harmonisation législative avec la reprise partielle de l'acquis communautaire et l'alignement sur les valeurs européennes, c'est un réel processus d'europanisation qui est amorcé. Alors que l'UE a pu être auparavant critiquée pour son manque d'engagement dans la région, elle apparaît désormais comme un rival potentiel. Moscou qui garde une vision très réaliste des relations internationales, perçoit l'évolution dans l'ex-URSS comme un « jeu à sommes nulles » c'est à dire que tout gain d'influence de l'UE représente une perte pour la Russie. **La politique de voisinage est pour Moscou le symbole de cette volonté européenne d'accroître son influence** en exportant ses valeurs et en s'impliquant dans la résolution des conflits régionaux. Les voisins de l'ex-URSS deviennent donc un enjeu de conflits politiques et stratégiques (plus qu'économiques car ils sont dans ce domaine encore davantage liés à la Russie). Pour s'assurer des relations saines avec Moscou, il faut veiller à ce que le gain de l'un dans la région ne se transforme pas pour l'autre partenaire en une perte.

Par ailleurs, la stratégie de conditionnalité imposée par l'UE aux pays orientaux est très critiquée car, comme nous l'avons déjà fait remarqué, elle pose les mêmes contraintes que l'élargissement mais ne prévoit pas de perspective d'adhésion. Malgré tout, l'Ukraine qui espère rejoindre l'UE, estime que la carotte est suffisante. Cela ne correspond pas du tout aux intérêts de la Russie qui ne veut absolument pas être inclus dans la PEV car ce processus serait plus une contrainte qu'une ressource. Ainsi, la place de la Russie dans la politique de voisinage reste très ambiguë car elle n'est ni tout à fait dedans, ni tout à fait dehors (la Russie bénéficie de l'instrument de voisinage). Or, articuler de manière claire le partenariat russo-européen et la PEV est crucial car les voisins de l'est sont aujourd'hui un enjeu fondamental des relations entre Moscou et Bruxelles. On voit en effet les blocages engendrés par les différends au sujet du Kosovo ou des régions séparatistes géorgiennes.

De plus, **la Russie regrette que ne soit pas davantage prise en compte la spécificité russe**, fondé sur sa position géographique mais aussi sur son rôle d'acteur global dans les relations internationales. Rappelons quand même que la Russie a un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. La Russie souhaite que se développe une coopération d'égal à égal. On peut d'ailleurs noter que, cela coïncidant avec sa volonté de promouvoir un monde multipolaire, elle a relativement bien acceptée les avancées de la Politique européenne de sécurité et de défense, qu'elle envisage comme un contrepoids aux initiatives de l'OTAN dans son « étranger proche ». La Russie, qui se perçoit comme un acteur à la fois dominant dans son voisinage proche et égal sur le reste du Continent, n'entend pas être un simple objet ou spectateur de la politique occidentale. Elle souhaite être considérée comme un partenaire, et n'a aucune peine à l'être lorsque ses intérêts l'exigent ou que les Occidentaux lui proposent des conditions qu'elles considèrent comme acceptables. Mais elle n'hésitera pas devant la perspective de nouveaux affrontements si elle estime que ses intérêts fondamentaux sont en jeu. Ainsi que l'a répété Vladimir Poutine à George Bush en avril 2008, la perspective d'un

élargissement de l'OTAN à la Géorgie ou à l'Ukraine demeure pour Moscou une « ligne rouge » à ne pas franchir.

La question à laquelle les Occidentaux ne peuvent plus aujourd'hui échapper est celle du prix à payer. Quelles concessions sont-ils prêts à accorder à Moscou en échange d'une paix durable ? Ce qui rend cette question particulièrement tragique pour l'Union européenne, c'est qu'il est impossible que ses Etats membres s'accordent sur une réponse ferme et définitive. Les grands Etats occidentaux, qui ont bâti avec la Russie une relation authentique soutenant des intérêts réellement vitaux, ne peuvent tout simplement pas sacrifier ces intérêts au profit des nationalismes géorgien ou ukrainien. Pour leur part, les Polonais, les Baltes et certains des autres nouveaux membres de l'Union ne peuvent pas davantage tolérer les nouvelles entreprises russes, qui en plus de réveiller d'anciens traumatismes, constitueraient, si elles étaient tolérées par d'autres, un précédent particulièrement redoutable pour eux-mêmes.

Cette situation menace aujourd'hui la cohésion même de l'Union européenne. L'issue devrait être déterminée par deux facteurs sur lesquels l'Europe n'a pratiquement aucune prise : la réaction des anciennes Républiques soviétiques face à l'« exemple » géorgien et la politique du successeur de George Bush. Si, comme certains signes le laissent à penser, les voisins de Moscou comprennent le « message » qui leur a été adressé et renoncent à toute velléité d'indépendance stratégique (en particulier si l'Ukraine, après une nouvelle crise gazière et à l'issue de l'élection présidentielle de 2009, renonce à entrer dans l'OTAN et accepte une prise de contrôle de fait par la Russie de son secteur énergétique) ; si, dans le même temps, le nouveau Président américain, prisonnier de la crise financière et déterminé à rétablir la position des Etats-Unis au Proche-Orient, choisit, en toute connaissance de cause, de payer le prix de la coopération russe ; alors la Russie aura atteint son objectif et rétabli sa suprématie incontestée dans son ancien Empire. Personne ne peut aujourd'hui prédire quels seraient les effets d'une telle victoire sur l'Union européenne.

Les intérêts européens

Les questions soulevées par l'articulation de la PEV et de la relation avec Moscou, mène à une réflexion plus générale sur l'Europe et son entourage. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'UE doit être plus réaliste en termes de défense si elle veut peser sur la scène internationale d'où l'intérêt d'une défense européenne commune. Mais la défense des intérêts européens passent également par sa puissance normative et sa diplomatie douce. **L'UE ne doit pas avoir honte de mettre en avant ses intérêts lorsqu'elle négocie des accords avec ses voisins.** On peut critiquer la vision égocentrée de l'UE dans la PEV qui inclut les préférences des acteurs communautaires et s'inspire des politiques communes mais n'est ce pas dans l'intérêt de l'UE d'essayer d'exporter au moins partiellement sa réussite pour développer une certaine stabilité dans son entourage ? On peut comprendre la déception voire l'hostilité que cela peut engendrer chez certains partenaires (d'où souvent un abandon partiel des clauses politiques dans les accords signés pour se recentrer sur des projets concrets) mais l'UE ne doit pas jouer l'hypocrisie en prétendant aider ses voisins sans contrepartie.

L'UE est fière de son modèle et elle souhaite naturellement transmettre ses normes économiques et sociales, ses valeurs politiques et sa propre vision du monde. Le projet européen est ambitieux voire utopique, une Europe unie et davantage intégrée fait rêver mais pour réaliser nos ambitions n'hésitons pas à être réalistes et à mettre en avant nos intérêts. L'UE doit dépasser le stade d'une politique extérieure qui parle et qui paie et devenir une Europe puissance. Et plutôt que d'adopter un discours en général purement

incantatoire sur les droits de l'homme et la démocratie, évoquer sans équivoque et avec fermeté ses questions serait sans doute plus efficace dans le cadre d'un vrai dialogue. L'UE doit aussi mettre son savoir faire en matière d'organisation continentale à la disposition d'autres régions afin de participer à la diffusion de la paix et de la prospérité. Pour tout cela les Européens doivent être unis car nos belles paroles ne pèseront pas grands choses individuellement. Au contraire le poids économique et le marché européen peuvent être de bons arguments pour inciter nos partenaires à évoluer dans le sens de nos intérêts. Ainsi si Bruxelles veut lier ses accords commerciaux et ses partenariats avec ses normes sociales, environnementales et la protection de la propriété individuelle, elle doit **renforcer sa diplomatie économique en s'exprimant de façon unie**. Sans les y forcer continuons à inciter nos partenaires à développer des modèles politiques et économiques stables et sûres. C'est dans leur intérêt et dans le nôtre.

CONCLUSION

Pour réconcilier les citoyens et l'Europe, Jacques Chirac parlait après l'échec du référendum de « *l'Europe des projets* », il voulait montrer que l'Europe c'était avant tout du concret. José Manuel Durao Barroso parla lui « *d'Europe des résultats* » et appela à *faire passer l'Europe de la réflexion à l'action* ». Mais est-ce à dire que ce qui a été fait depuis les années 1950 ce n'était que de la réflexion? Si l'on regarde la PAC, le marché unique, l'euro, Ariane, Airbus, la politique de transport, la politique de concurrence, l'espace judiciaire européen, la reconnaissance mutuelle des diplômes...cela ressemble beaucoup à des projets et à des résultats! L'Europe semble donc au contraire s'être faite essentiellement en suivant la « méthode des petits pas » de Monnet, "*par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait*" comme le voulait Schuman. « *L'Europe des résultats* » est donc l'essence même du projet communautaire, c'est loin d'être quelque chose de nouveau ! Le problème de l'Union aujourd'hui serait plutôt son manque de lisibilité pour les citoyens et la perte de sens du projet européen. Les citoyens sont prêts à suivre mais si on leur dit où l'on va, il n'est pas question pour eux de signer des chèques en blanc. Autrement dit, ce dont à besoin l'Europe, c'est de débat et de réflexion. L'Europe pour quoi faire, avec qui, jusqu'où ? Jacques Delors le fait d'ailleurs remarquer : il faut « *parler des sujets qui fâchent* », en particulier de « *nos conceptions du système économique et social et de nos conceptions du rôle de l'Europe* ». On ne peut pas contourner indéfiniment les questions qui font débat et continuer à faire l'Europe comme si de rien n'était en attendant des jours meilleurs. Surtout que mettre l'accent sur le concret n'est pas forcément payant : souvent les citoyens ne créditent pas l'Europe pour ce qui marche, mais la débitent à chaque fois pour ses dysfonctionnements ; tout cela n'étant pas arrangé par l'attitude des gouvernements qui ont tendance à nationaliser les succès européens et à communautariser le moindre échec même s'il est purement national. Il faut certes montrer que l'Europe est présente au quotidien dans la vie des citoyens mais il ne faut pas pour autant cesser de se poser des questions sur le sens du projet européen, que veut-on et avec qui. L'inconscience territoriale de nombreuses élites doit cesser et il est nécessaire pour cela de mener une vraie réflexion stratégique sur l'extension territoriale de l'Union, ses perspectives et ses effets sur les opinions. La signification géopolitique et le sens historique du projet européen doivent être débattus et redéfinis. De plus, comme le fait remarquer Salomé Zourabichvili²⁵, les dirigeants européens portent largement la responsabilité des réactions de craintes et de replis des citoyens européens. En effet, ils leur rabâchent sans cesse « *ce que devraient être les*

²⁵ Le ministre des Affaires étrangères de la Géorgie entre 2004 et 2005 in «*L'Europe, une illusion cartographique*» : Débat avec René Rémond et Salomé Zourabichvili animé par Pierre Lévy, «La question de l'élargissement».

nouvelles procédures technocratiques, ce dont les populations se fichent éperdument » mais ne parlent que rarement de ce formidable succès qu'est l'Union Européenne. « C'est le secret le mieux gardé de la politique ! ».