

Juin 2013

Notre responsabilité ne s'arrête pas aux frontières de l'Union européenne

Plaidoyer pour plus d'engagement de l'Union européenne sur ses politiques d'élargissement et de voisinage

Par Dietmar Nietan, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Markus Meckel, Karsten D. Voigt, Katharina Abels, Olaf Böhnke, Stefan Dehnert, Robert Ernecker, Sascha Götz, Kai-Olaf Lang, Nadja Pohlmann, Klaus Suchanek

- *L'Union européenne doit développer sa capacité d'action à l'extérieur de ses frontières. Pour cela, il lui faut aussi adopter une politique renouvelée et responsable à l'égard de son voisinage et vis-à-vis des pays engagés dans le processus d'élargissement.*
- *L'élargissement présente plus d'avantages que d'inconvénients. Son arrêt absolu coûterait cher à l'Europe. Le processus d'élargissement européen doit donc se poursuivre. Il faut pour cela, outre l'application de critères stricts et la réalisation de progrès clairement vérifiables, veiller également à l'équité et à la crédibilité de l'UE – en particulier à l'égard des pays de l'Ouest des Balkans et de la Turquie.*
- *Le Partenariat oriental de l'Union européenne a besoin d'un nouveau cap. L'UE doit réussir à convaincre durablement ses pays partenaires de l'intérêt d'une bonne coopération, même sans pouvoir leur offrir de perspective concrète d'adhésion pour les encourager. Cela requiert un engagement plus fort de l'Union européenne.*
- *L'Allemagne, en tant que membre influent de l'Union européenne, doit plaider pour plus de crédibilité, de franchise, de transparence, de solidarité et d'engagement dans les politiques européennes d'élargissement et de voisinage.*

Introduction

Après des siècles d'équilibre précaires du pouvoir et après la catastrophe des deux guerres mondiales, l'Europe est parvenue à instaurer la paix entre les peuples, grâce à la construction européenne entre les Etats. Les dictatures ont été renversées et on a érigé des démocraties. Une région jusqu'alors tourmentée par les guerres est devenue le plus grand et le plus prospère marché intérieur du monde.

Toutefois, l'Union européenne se trouve aujourd'hui dans la phase la plus délicate qu'elle ait connue depuis sa création. La crise de la dette et de son refinancement a atteint des dimensions qui menacent son existence-même, et son issue est incertaine. Les Etats membres luttent pour trouver une cohérence à leur action, en quête de solutions durables. Tous partagent une conviction fondamentale : L'éclatement de l'Union européenne constituerait pour la construction européenne un revers aux conséquences déléteres indéniables. Un tel effondrement serait lourd de conséquences pour l'avenir des générations futures.

La dimension extérieure de l'Europe reste d'actualité même en période de crise

La consolidation interne de l'Europe est capitale et représente pour l'ensemble des acteurs européens des défis immenses. Renforcer la capacité de l'Union européenne à agir à l'extérieur de ses frontières est tout aussi essentiel. A travers le monde, d'autres Etats défendent seuls leurs intérêts politiques et économiques, et leurs points de vue gagnent de plus en plus en influence, y compris au sein même de l'Europe et dans son voisinage immédiat. L'Europe ne peut pas se permettre de sombrer dans l'insignifiance eu égard à l'équilibre des puissances sur la scène internationale. Pour l'avenir de notre continent et des générations qui y vivent, il est essentiel de jeter dès à présent les bases d'une Europe unie et solidaire, capable de relever les défis des évolutions mondiales. L'Union européenne va constamment, et de plus en plus, être poussée à agir sur la scène internationale – non seulement au plan économique, mais aussi sur les terrains politique et militaire. Les Etats-Unis d'Amérique, qui sont le principal allié des Européens, ont raison de considérer que l'UE doit de plus en

plus assumer sa responsabilité d'acteur autonome sur la scène mondiale. Pour leur part, les USA font preuve de plus en plus de retenue dans la conduite de leur politique vis-à-vis des zones situées aux portes de l'Europe. Outre la PESC et la PSDC, l'Union a besoin de redonner un nouvel élan et un nouveau sens des responsabilités à une politique qui doit s'inscrire dans la durée à l'égard de ses voisins et des Etats engagés dans le processus d'élargissement.

I. LA POLITIQUE D'ELARGISSEMENT

L'élargissement de l'UE, c'est l'histoire d'une réussite

Avec l'adhésion de nouveaux pays membres et la mise en commun de nombreuses politiques, les Etats qui composaient la CE puis l'UE ont constitué la plus grande zone de libre-échange au monde. Mais ils forment surtout un espace commun de liberté et de droit et une communauté de vie pacifique entre de nombreux peuples comme l'histoire n'en a jamais connus. Il faut se rappeler sans cesse cette conquête. Pourtant, beaucoup remettent en cause la possibilité d'adhérer offerte à des Etats supplémentaires, alors même que dans son premier paragraphe, l'article 49 du Traité sur l'Union Européenne est on ne peut plus clair : « 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. (...) » Etant donné la crise que traverse actuellement l'UE, de plus en plus de personnes se demandent aussi si l'Europe est en mesure de faire face, aux plans administratif, politique et économique, à l'arrivée de nouveaux pays, et si l'élargissement ne ferait pas obstacle à un approfondissement de la coopération entre les Etats membres actuels. On se souvient de l'échec du processus constitutionnel, des grandes difficultés rencontrées lors de la négociation et de la ratification du traité de Lisbonne. S'il en était besoin, avec la crise de la dette et de son refinancement, l'état d'avancement des pays candidats (potentiels) renforce encore l'idée selon laquelle toute nouvelle vague d'élargissement ne peut au mieux être envisagée que dans un avenir lointain.

L'élargissement rapporte davantage qu'il ne coûte

L'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale en 2004 a profité, politiquement et économiquement, non seulement à ces derniers, mais aussi très clairement à l'UE elle-même. Dès l'ouverture des négociations et jusqu'à l'adhésion finale, les exportations de l'UE vers ces pays candidats ont plus que triplé. Une part non négligeable des taux de croissance élevés des nouveaux membres au cours de cette période est imputable au processus d'élargissement. Pour l'économie allemande, très tournée vers l'exportation, l'élargissement de l'UE a présenté des avantages considérables. Par contre, la crainte d'un afflux de main d'œuvre sur les marchés du travail des « anciens » pays membres ne s'est pas réalisée. Dans la crise, les pays membres d'Europe centrale et orientale s'en sortent mieux que certains membres de longue date de l'UE. A la charge financière que fait peser l'élargissement sur l'UE s'opposent des avantages plus importants encore pour toutes les parties. Il faut le dire sans ambages : la crise actuelle met surtout en lumière les faiblesses des « anciens » pays membres, et pas les défaillances des « nouveaux ».

Le consensus renouvelé sur l'élargissement, adopté par le Conseil européen en décembre 2006, a de nouveau souligné la nécessité de synchroniser approfondissement et élargissement grâce à des négociations d'adhésion très strictes. Les processus d'adhésion ne doivent souffrir aucune concession politique, aucun assouplissement des critères d'adhésion, et il convient d'en exclure toute politisation et de se garder de fixer une date d'effet avant que les candidats ne soient prêts. Les adhésions précipitées de la Bulgarie et de la Roumanie ont montré que l'adhésion ne conduit pas automatiquement à la stabilité, à la prospérité économique, ni à l'ancrage en profondeur d'une culture démocratique. Depuis, on a toutefois su en tirer les conséquences, de sorte que l'on devrait à l'avenir éviter de tels écueils, et réparer progressivement les erreurs commises par le passé.

L'arrêt absolu de l'élargissement coûterait cher à l'Europe

Il ne faut pas arrêter le processus d'élargissement, mais au contraire le poursuivre dans des conditions clairement définies et dans le cadre d'un contrôle renforcé. L'arrêt de principe de tout élargissement aurait des conséquences néfastes considérables pour l'Europe. Si l'on obstrue la perspective européenne, on risque de voir les pays intéressés se détourner de l'UE et se rapprocher d'autres partenaires. Les progrès déjà enregistrés en matière de démocratie, de bonnes pratiques gouvernementales ou de réconciliation avec les pays voisins pourraient être remis en cause, voire s'effondrer. La montée du nationalisme, le recul de la stabilité et le redémarrage de conflits seraient les conséquences vraisemblables d'une telle évolution, qui nuirait donc aussi gravement aux intérêts politiques et économiques européens. Il est important de maintenir une perspective fiable d'entrée dans l'Union pour consolider la paix, la démocratie et la stabilité dans notre voisinage européen immédiat.

Après l'adhésion prochaine de la Croatie, et éventuellement de l'Islande, il faudra probablement attendre de nombreuses années avant d'arriver à de nouveaux élargissements. Cela ne justifie pour autant en aucun cas de ménager une pause dans le processus de rapprochement ou de négociation entre l'UE et les pays candidats, ni d'en ralentir la dynamique. Les efforts mutuels déployés par les deux parties ne doivent pas s'arrêter, l'UE et ses pays membres doivent maintenir et accroître leur engagement.

Même élargie, l'UE reste capable d'agir

Par le passé, avec l'augmentation du nombre de pays membres, le principe de l'unanimité a pu faire peser un risque de blocage politique sur le processus de décision européen. Le traité de Lisbonne a permis de surmonter dans de nombreux domaines ce principe d'unanimité, et ouvert la voie à un recours accru aux prises de décisions à la double majorité au Conseil. Le nouveau traité a en outre étendu les possibilités de coopération renforcée. Ces deux instruments accroissent la capacité d'action de l'UE. La vitesse à laquelle les 27 membres de l'UE - ou

les 17 membres de la zone euro - prennent des décisions et parviennent à ce qu'elles soient examinées par leurs parlements nationaux, y-compris lorsque elles ont des répercussions importantes, le montre : Dans le cadre du traité de Lisbonne, l'UE à 27 est en mesure de prendre des décisions importantes, dès lors qu'il existe pour cela une volonté politique. Rien ne permet d'imaginer que cette réalité n'existerait plus dès lors que l'Union compterait 28, 29 membres ou plus. Cela ne signifie pas qu'il ne sera pas nécessaire à l'avenir de faire évoluer les règles de fonctionnement de l'UE, notamment pour étendre encore davantage le champ des décisions prises à la majorité.

Avec qui l'UE mène-t-elle des négociations d'adhésion ?

Le processus d'adhésion de la Croatie est pratiquement achevé. Concrètement, l'UE négocie actuellement aussi avec l'Islande, le Monténégro et la Turquie. La Serbie et l'ancienne république yougoslave de Macédoine, également candidates, attendent l'ouverture des négociations. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont autant de candidats potentiels, mais qui n'ont pas, à ce jour, demandé à rejoindre l'Union. Si l'UE veut conserver sa crédibilité, elle doit poursuivre les processus de négociation, de dialogue et d'adhésion avec tous ces pays en toute franchise, dans l'équité et la transparence.

Équité et crédibilité vis-à-vis des pays de l'Ouest des Balkans

L'UE ne doit pas déborder des conditions posées, mais elle doit également respecter la parole donnée en 2003 à Thessalonique, et maintenir la perspective européenne pour l'Ouest des Balkans. Sur le long terme, la région ne doit pas demeurer une zone blanche sur la carte de l'Union européenne. L'engagement fort de l'UE et de ses pays membres ne doit pas pour autant être lié au seul processus concret d'élargissement. Les États de l'Ouest des Balkans méritent la solidarité européenne, et ils en ont besoin.

La signature du traité d'adhésion avec la Croatie en 2011 et l'octroi du statut de candidat à la Serbie en 2012 ont été des moments importants pour la construction euro-

péenne. L'évolution en Croatie, en particulier, prouve qu'après les guerres dévastatrices qui ont ravagé la région dans les années 90, la paix, la stabilité, la démocratie, et, finalement, l'adhésion à l'Union européenne y sont possibles. L'exemple de la Croatie témoigne de l'énergie que le processus d'élargissement européen apporte à la transformation, et montre comment il peut donner un nouvel élan aux réformes dans d'autres pays candidats. C'est pourquoi il serait totalement irresponsable de donner aux autres pays de l'Ouest des Balkans le sentiment qu'ils ne sont pas les bienvenus dans l'Union européenne. Certes, la région est très hétérogène, mais les pays qui la composent partagent de nombreuses difficultés que la perspective d'adhésion à l'Union européenne pourrait grandement contribuer à résoudre. La perspective d'adhésion est précisément le point déterminant qui favorise les forces démocratiques et réformatrices de ces pays, et permet aux réformes entreprises de progresser.

Là encore, les règles sont claires : Ceux qui veulent adhérer doivent remplir les critères requis et partager les valeurs européennes. En la matière, les pays de l'Ouest des Balkans ont des défis majeurs à surmonter, car le nationalisme, la corruption et la criminalité y sont largement répandus et constituent autant d'obstacles sur la voie de l'intégration européenne. A cela s'ajoutent des problèmes économiques et sociaux importants. Les réformes constitutionnelles en Bosnie-Herzégovine, les relations tendues entre la Serbie et le Kosovo, la promotion de la démocratie, de l'État de droit, de la liberté des médias et de la transparence au Monténégro, en Albanie et dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine, sont autant de chantiers importants dans la perspective d'une adhésion. Mais la résolution des conflits bilatéraux ou régionaux et la reconnaissance des frontières existantes doivent être les conditions préalables à une adhésion à l'UE. Il est en outre important de développer et d'approfondir la coopération régionale entre tous les pays de l'Ouest des Balkans.

Équité et crédibilité vis-à-vis de la Turquie

La Turquie est sans doute le candidat à l'adhésion le plus contesté. En Allemagne et dans quelques autres pays membres de l'UE, la perspective de l'entrée de la Turquie dans l'Union est exploitée par les partis politiques qui la remettent en cause, alors-même que tous les pays membres ont approuvé l'ouverture des négociations d'adhésion.

L'UE et ses Etats membres doivent s'en tenir sans équivoque à la perspective d'adhésion donnée à la Turquie. Mais il faut aussi reconnaître que la politique menée actuellement par le gouvernement Erdogan place l'Union dans une situation difficile dans ces négociations. On a ainsi d'un côté une Turquie qui s'est profondément transformée au cours des dernières années, notamment grâce au processus d'adhésion ; D'innombrables réformes ont été menées à bien, la démocratisation de la société turque a progressé, l'économie turque prospère. D'un autre côté, on constate toutefois des évolutions inquiétantes : au plan de la politique intérieure, la liberté d'opinion est restreinte, des journalistes sont emprisonnés, le conflit autour de la minorité kurde reprend de l'ampleur. En décidant de ne pas entretenir de relations avec la présidence chypriote de l'Union européenne, la Turquie a brusqué l'UE et ne s'est pas rendu service. La politique du gouvernement Erdogan en la matière est contre-productive pour le processus d'adhésion à l'Union.

Les négociations d'adhésion entre l'UE et la Turquie n'avancent plus. Pourtant, la perspective d'adhésion offerte à la population d'un pays ne saurait être tributaire du gouvernement en place à un moment donné. Beaucoup de progrès ont été accomplis jusqu'ici. Le processus de réforme et de démocratisation doit se poursuivre. La Turquie prend de l'assurance, notamment grâce à sa réussite économique. De plus en plus, elle se pose en puissance régionale pour la politique étrangère et de sécurité. Elle devient ainsi de plus en plus pertinente pour l'UE, surtout pour la stabilité de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, mais aussi comme acteur dans le domaine de l'énergie. Face à l'enlisement des négociations d'adhésion, il faut trouver de nouvelles formes de resserrement de la coopération entre l'UE et la Turquie. Se fixer sur les négocia-

tions d'adhésion n'a aucun sens dès lors que celles-ci n'avancent pas. C'est le sens de l'Agenda Positif de la Commission européenne. Il convient toutefois de le distinguer nettement de la proposition d'un « partenariat privilégié » émise par les milieux conservateurs, qui y voient un substitut durable à l'adhésion. L'UE et la Turquie peuvent emprunter de nouvelles voies sans pour autant abandonner le processus d'adhésion en cours. De ce point de vue, la libéralisation du régime de visas entre l'UE et la Turquie, qui aurait déjà dû être mis en place de longue date, constituerait un progrès essentiel. Pour la paix et la stabilité en Europe et dans les régions voisines, la Turquie revêt, aux côtés de la Fédération Russe, une importance capitale. Cette importance doit aussi se refléter dans toutes les politiques européennes, en particulier dans la politique étrangère et de sécurité commune et la politique européenne de voisinage.

Conclusions

Les craintes de voir l'UE débordée sont sans fondement. Les dernières vagues d'élargissement l'ont clairement montré : Les nouveaux Etats membres qui remplissent tous les critères requis pour une adhésion sont un gain pour l'Europe. Pour maintenir les capacités d'intégration et d'avenir de l'UE, il faut que la Croatie, la Serbie, le Monténégro, l'ancienne république yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie, le Kosovo et la Turquie fassent des efforts considérables pour se réformer et remplir l'ensemble des critères d'adhésion. Mais les populations de ces pays doivent pouvoir compter durablement sur la main tendue de l'Union européenne. Ce n'est pas pour rien que l'UE s'est vue remettre le Prix Nobel de la Paix en 2012 pour l'effet bénéfique de son élargissement pour la paix. Il faut continuer de miser sur cet effet dans l'avenir.

Une politique d'élargissement réussie doit se fonder sur la transparence, la crédibilité et l'équité, et prendre en compte les éléments suivants :

1. L'UE doit être franche, ouverte et crédible. La profession de foi de l'UE en faveur de la possibilité de futurs élargissements doit être claire et sans ambiguïté. L'UE et ses pays membres doivent montrer par leur action qu'ils ont eux-mêmes intérêt à accueillir de nouveaux membres, dès lors que les conditions requises sont remplies. Il faut tenir la promesse donnée d'une perspective d'adhésion.

2. Les critères rigoureux et les progrès clairement vérifiables sont les conditions fondamentales indispensables à la réussite du processus d'adhésion. Les critères de Copenhague représentent encore, vingt ans après leur définition, le fondement précieux et la pièce maîtresse de l'élargissement. Un suivi amélioré, c'est l'occasion formidable de rendre plus transparents et plus efficaces les processus d'adhésion, et de faire ainsi mieux accepter par les populations des pays membres la stratégie européenne d'élargissement. L'Union doit assurer la transparence de ces principes d'évaluation et de sa démarche. Il ne saurait en aucun cas être question d'assouplir les critères d'adhésion. Il faut critiquer fermement et ouvertement les insuffisances constatées. Dans les programmes de stratégie des pays candidats et dans la programmation des aides de pré-

adhésion, il faut définir des points de repère contrôlables par rapport aux exigences centrales de démocratie, de transparence, d'Etat de droit, de liberté de la presse ou de prise en compte des minorités ; Ces points de repère doivent non seulement permettre l'application du principe « more for more », mais aussi ouvrir la porte à un « less for less ».

3. Les négociations d'adhésion doivent débiter le plus tôt possible et s'étendre sur de plus longues périodes. On a pu constater à de nombreuses reprises que les négociations en vue d'une adhésion à l'UE sont le moteur le plus puissant pour enclencher des réformes dans les pays candidats. C'est pourquoi le processus de négociation doit lui-même commencer plus tôt et durer plus longtemps, de façon à enclencher tôt l'incitation aux réformes et à lui permettre de produire durablement ses effets. Lorsque les négociations d'adhésion s'étendent sur de nombreuses années, pour permettre aux pays candidats et à l'UE de mesurer les progrès accomplis, il faut définir des objectifs intermédiaires accessibles, tangibles et compréhensibles par tous.

4. La notion d'Etat de droit doit être au cœur des négociations. La nouvelle stratégie de l'Union européenne est bonne ; Elle vise à se concentrer davantage sur l'avenir sur l'Etat de droit et les réformes de l'administration publique, et à faire en sorte que les chapitres 23 et 24 des négociations soient les premiers ouverts et les derniers clos. Il faut d'entrée de jeu obtenir des progrès concluants en la matière. Cela doit permettre aux pays candidats d'entreprendre à temps des réformes dans des secteurs essentiels ; L'expérience nous montre qu'elles prennent du temps, mais qu'elles constituent également une condition préalable et un moteur pour la réussite d'autres réformes dans d'autres domaines. Avant même l'ouverture officielle des négociations d'adhésion, la teneur des chapitres 23 et 24 devrait être examinée conjointement, peut-être dans le cadre de pré-négociations.

5. Les processus d'élargissement doivent être rendus transparents pour la population des Etats membres. Avant même que ne survienne la crise de l'euro, des pans entiers de la population des pays membres exprimaient des réserves substantielles quant à l'entrée de nouveaux pays dans l'Union. Il n'est pas étonnant que le scepticisme gagne encore du terrain avec la crise actuelle. Il faut pren-

dre ce scepticisme au sérieux, mais il ne faut pas l'exploiter à des fins populistes pour répandre la peur de l'élargissement. Il ne faut pas non plus passer la question de l'élargissement sous silence. La Commission européenne et les acteurs politiques de chacun des pays membres doivent sans cesse exposer clairement leurs positions en la matière, les expliquer, et chercher à emporter l'adhésion des Européens.

6. Le processus de rapprochement de l'UE et le processus d'élargissement doivent aussi impliquer la société civile et les divers échelons d'organisation du pays candidat. Les voix critiques dans l'opinion publique d'un pays candidat devraient pouvoir s'y faire entendre et faire entendre dans l'Union européenne leur analyse des évolutions en cours. L'intégration ne peut véritablement réussir que si l'adhésion à l'UE et les réformes qu'elle implique sont également perçues comme un progrès et assumées par la société du pays candidat tout entière. Il faut pour cela impliquer les divers niveaux d'organisation, jusqu'à l'échelon local.

En ce qui concerne le suivi de l'avancement, on pourrait, par-delà les mécanismes déjà existants, envisager une implication renforcée de la société civile et la mise en place de missions d'observation, financées par un vaste dispositif de promotion de la société civile. Il faudrait aussi étudier la possibilité de tables rondes entre le gouvernement et la société civile du pays candidat considéré pour un premier examen des projets de rapports d'avancement ; Une telle consultation contribuerait à faire accepter les valeurs fondamentales de la communauté par l'ensemble de la société du pays candidat. Les rapports d'avancement de l'UE s'appuient souvent sur des informations fournies par les gouvernements concernés. Il conviendrait d'intégrer davantage à ces rapports les points de vue de la société civile ou d'échelons inférieurs à celui du gouvernement central, afin de donner à ces rapports plus de poids et de pertinence.

7. Il faut prendre encore davantage en compte les aspects sociaux. Les défis sociaux et économiques tels que le chômage, l'absence de perspectives d'avenir pour les jeunes, le creusement du fossé entre les pauvres et les riches, l'évolution démographique, l'égalité des chances et la justice sociale, les migrations et l'intégration, ne préoccupent pas seulement les pays-

membres de l'UE, mais aussi - tout particulièrement - les pays candidats (potentiels), pour lesquels ces questions sont d'une actualité brûlante. C'est notamment flagrant dans les pays de l'Ouest des Balkans. C'est pourquoi ces éléments doivent faire l'objet d'une attention accrue, et il faut élaborer à leur égard davantage de stratégies communes.

8. Aucun pays ne doit bénéficier d'une remise politique. Les obstacles à l'adhésion effective ne doivent en aucun cas être abaissés au motif que l'on entamerait plus tôt les négociations. Les conditions convenues au départ doivent être remplies sans exception.

II. LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Avec sa politique de voisinage, l'Union européenne s'est donné pour objectif de promouvoir la prospérité, la stabilité, la paix et la sécurité dans son voisinage. Elle le fait dans l'espoir d'améliorer la situation des pays voisins, ce qui est également bénéfique à leurs propres intérêts économiques et en matière de sécurité. Pour l'UE et ses Etats membres, il s'agit d'éviter la guerre, le recours à la violence et leurs effets secondaires (tels que les flux migratoires non-maîtrisés), de faire essaimer les valeurs européennes (respect des Droits de l'homme, liberté et démocratie, Etat de droit, économie de marché), et de donner aux produits européens l'accès à des marchés et l'accès à des ressources (matières premières, énergie, main-d'œuvre qualifiée). En se rapprochant de l'UE, les pays non-membres espèrent atteindre plus de prospérité, la stabilité politique et économique, ainsi que la paix et la sécurité. Parallèlement, d'autres pays au voisinage direct de l'UE poursuivent leurs propres intérêts politiques et économiques, et cherchent à étendre leur influence – non sans succès.

La politique européenne de voisinage manque d'élan

Dans sa dimension méridionale comme sur son volet oriental, la politique européenne de voisinage manque d'élan. Ainsi, l'initiative française d'une Union pour la Méditerranée a été un échec faute de résultats concrets, bien avant le déclenchement des révoltes dans le monde arabe, face auxquelles l'UE s'est montrée dépassée. Il est urgent que l'Union et ses Etats membres élaborent des stratégies efficaces de coopération avec les Etats voisins du Sud et avec les pays arabes en mutation, de façon à soutenir leur stabilisation démocratique et économique.

Nous allons dans un premier temps nous pencher sur le partenariat oriental. L'Allemagne devrait tout particulièrement s'impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles initiatives en la matière. Nous traiterons dans un document distinct les propositions au sujet de la région MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord).

Poursuivre le développement du partenariat oriental

Le partenariat oriental, résultat d'une initiative de la Pologne et de la Suède, a besoin d'un nouveau cap. Dans les six pays considérés (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Azerbaïdjan, Arménie et Géorgie), l'UE a pour objectif de stabiliser leur voisinage, en contribuant à leur réussite économique et à la mise en place d'une démocratie fondée sur l'Etat de droit. Les Européens estiment qu'une telle politique est aussi de l'intérêt de la Russie. Pourtant, la Russie voit actuellement les choses d'un autre œil : Considérant que la plupart des pays du partenariat oriental relèvent de sa zone d'influence, elle a d'abord perçu la création de cette initiative comme un affront, et a rejeté les offres de coopération dans ce cadre. Pour les pays concernés, le resserrement des relations avec l'UE n'est pas la seule voie possible. Bien au contraire : Ces pays sont en quête active de projets pour favoriser leur propre développement. Certains oscillent entre un rapprochement avec la Russie, l'Union européenne, la Turquie ou la Chine. Pour que l'UE devienne le partenaire privilégié des pays de la région, il faut qu'elle y propose une politique attrayante. L'Union devrait donc favoriser le changement par la coopération, plutôt que de poser ce changement comme préalable.

Impliquer la Russie en tant que partenaire stratégique

Malgré les inquiétudes que peut susciter actuellement l'évolution de la politique intérieure au sein de la Fédération russe dans le cadre du troisième mandat du Président Poutine, la Russie demeure un partenaire stratégique très important pour l'Union européenne, tant aux plans politique qu'économique. Même si l'UE et la Russie ont des points de vue différents sur le partenariat oriental, l'UE doit continuer d'expliquer à la Russie que cette politique de voisinage n'est pas dirigée contre elle. C'est pourquoi le dialogue avec la Russie doit faire partie intégrante de ce partenariat. Une « guerre froide » autour des pays du partenariat oriental n'a d'intérêt ni pour eux, ni pour l'Union, ou la Russie, la Chine ou la Turquie. Au contraire : Coopérer de manière constructive

avec les autres grands acteurs de la région est dans l'intérêt de toutes les parties.

La conditionnalité : moyen de pression nécessaire ou obstacle aux progrès ?

Au sein du partenariat oriental, l'Union européenne doit traiter avec des partenaires difficiles : Ces pays présentent de graves faiblesses en matière d'établissement de l'Etat de droit, de démocratie et de Droits de l'homme. Dans le cadre de sa politique d'élargissement, l'UE se doit d'appliquer des règles strictes, qui seules peuvent garantir qu'une Union élargie conserve sa capacité d'action. Pour sa politique de voisinage aussi, l'Union a besoin de mesures d'incitation et de « moyens de pression ». Néanmoins, l'application d'une conditionnalité stricte complique la coopération. L'UE doit affirmer ses valeurs, dénoncer ouvertement les insuffisances et exiger des réformes, sans quoi elle perdrait tout crédit ; Pour autant, il faut aller chercher les pays partenaires là où ils se trouvent actuellement, si l'on ne veut pas que la conditionnalité se transforme rapidement en point de blocage. Les mutations profondes vers les valeurs européennes ne peuvent pas être une condition préalable au dialogue et à la coopération, elles en demeurent l'objectif. Une politique des petits pas peut obtenir beaucoup, d'autant plus qu'à côté des gouvernements en place – souvent peu amènes – on peut aussi impliquer à divers échelons les forces progressistes et la population.

L'adhésion à l'Union : ni d'actualité, ni à exclure catégoriquement

La question d'une adhésion à l'UE ne se pose actuellement - et pour encore longtemps - pour aucun des pays du partenariat oriental. C'est là une difficulté supplémentaire pour concevoir la politique européenne, tant la perspective d'une adhésion s'est souvent avérée être le moteur le plus puissant pour faire avancer les réformes, et le facteur de rapprochement le plus fort. Mais on ne peut pas non plus exclure catégoriquement et à tout jamais une adhésion de ces pays ; C'est ce qui ressort de l'article 49, paragraphe 1 du Traité sur l'Union européenne. Il faut donc plutôt faire dépendre cette perspective de l'évolution future de chacun des Etats. La politique de voisinage doit donc convaincre durablement les pays partenaires de l'intérêt

qu'ils ont à une coopération étroite et de qualité, sans pouvoir les y inciter en leur offrant la perspective concrète d'une future adhésion.

La politique de voisinage ne doit pas apparaître comme une copie de la politique d'élargissement que l'on aurait privée de toute perspective d'adhésion. Il est donc nécessaire de renforcer l'engagement de l'UE dans son ensemble, mais cela passe aussi par un nouvel élan donné aux instruments du partenariat oriental.

Conclusions

1. L'adoption de principes démocratiques et la mise en place de l'Etat de droit ne peuvent pas être la condition sine qua non de toute coopération.

Le principe du *more for more* formulé par la Commission européenne ne doit pas être mal compris et interprété comme un *more or nothing*. Le principe d'une « récompense » des progrès par le renforcement des aides, l'intensification de la coopération et l'ouverture progressive des marchés, demeure bon. Mais il n'est pas juste d'exclure toute coopération en l'absence de ces progrès. Les réformes fondamentales allant dans le sens des valeurs européennes doivent être l'objectif poursuivi, mais ne sauraient être la condition préalable à la coopération entre l'UE et les pays du partenariat oriental.

2. Il faut tenir compte des différences de démarche politique.

La coopération avec les Etats qui ne choisissent pas la démocratie et l'Etat de droit doit se distinguer nettement de la coopération approfondie avec les partenaires plus avancés dans ces domaines. Les pays comme l'Azerbaïdjan ou le Belarus, qui affirment clairement ne pas être intéressés par cette voie, ne devraient pas être traités dans la même approche que l'Ukraine ou la Moldavie, par exemple, qui évoluent vers une perspective européenne.

3. La coopération dans le cadre du partenariat oriental doit inclure la société civile et les différents échelons.

Toutes les actions, mais aussi la décision de principe d'engager ou non certaines réformes, doivent être discutées à la fois avec les autorités de l'Etat et avec les acteurs de la société civile. Le changement naît du rapprochement sur une base très large : Il faut placer sur un même pied les échanges économiques, politiques, culturels et sociétaux. Les forums de la société-

té civile doivent aussi être étendus aux pays partenaires, au même titre que l'application des programmes européens les plus prometteurs. Le renforcement de la coopération avec les échelons inférieurs à celui du gouvernement central, par exemple avec les autorités locales, peut permettre d'arriver rapidement à des contacts et des progrès perceptibles pour la population.

4. Il faut faire avancer les négociations sur les accords d'association, de libre-échange et de facilitation des visas. Les négociations avec les différents pays du partenariat oriental ne sont pas toutes au même état d'avancement, et il faut les faire progresser avec détermination. Les revers rencontrés, comme dans les négociations sur l'accord d'association avec l'Ukraine, sont source de frustration, mais ne doivent pas conduire à interrompre l'ensemble du processus et à anéantir les efforts. La facilitation des visas est un facteur clé du rapprochement, car c'est particulièrement par le voyage que les pays partenaires pourront découvrir et appréhender l'Europe.

5. Les pays du partenariat oriental peuvent coopérer à la fois avec l'UE et avec d'autres partenaires. Il va de soi que ces pays ont tout intérêt à une coopération avec leurs grands voisins influents, la Russie, la Turquie ou encore la Chine. En tant qu'Etats souverains, ils sont libres de coopérer avec différents partenaires. Tant qu'ils ne souhaitent pas entrer dans l'Union européenne, il ne saurait être question pour l'Europe de revendiquer une quelconque exclusivité du modèle d'intégration, par opposition aux offres « concurrentes ». Ainsi, l'Ukraine peut participer à une union douanière initiée par la Russie dans les domaines qui ne sont pas en contradiction avec l'accord d'association négocié avec l'UE. Lorsque la coopération avec l'UE est attrayante pour les pays concernés et leur apporte des bénéfices notables, ils accordent à cette coopération la place qu'elle mérite.

6. L'Union européenne a besoin d'une politique d'information franche et offensive. Le dialogue avec les pays du partenariat oriental doit s'accompagner d'une politique d'information offensive. Face à la crise économique et à la crise de la dette souveraine que nous traversons actuellement, cette politique d'information est plus que jamais nécessaire. En effet, pour la « compétitivité » du modèle économique et social européen,

il est essentiel de présenter de manière offensive la capacité de l'UE à poursuivre son développement et à résoudre ses problèmes de manière solidaire. C'est un fait, l'euroscepticisme n'est pas l'apanage de l'Union européenne, il existe aussi dans les pays voisins de l'UE. Il faut y faire face avec franchise et honnêteté – mais aussi avec une politique d'information qui fasse preuve d'assurance.

7. L'UE doit mieux se concerter. Les Etats membres de l'UE ont parfois des intérêts différents vis-à-vis des pays du partenariat oriental, tout comme ils s'intéressent globalement à des degrés très divers à l'ensemble du processus. La Pologne, la Suède et l'Allemagne peuvent être les moteurs de ce partenariat, mais elles peuvent aussi convaincre d'autres pays européens de renforcer leur engagement.

Synthèse

Si l'Union européenne veut maintenir et développer sa position dans le monde, elle doit davantage se tourner vers l'extérieur. L'attitude qu'adopte l'UE devant sa porte montre très clairement ce qu'il en est. Dans le cadre des politiques d'élargissement et de voisinage, elle dispose d'instruments efficaces qu'il s'agit d'utiliser intelligemment et d'optimiser encore. L'Union réussira d'autant mieux qu'elle parviendra à atteindre les populations des pays visés par la politique de voisinage et des pays (potentiellement) candidats à l'adhésion.

Les politiques d'élargissement et de voisinage ont besoin d'un nouvel élan et d'un engagement renforcé de l'UE et de ses pays membres. L'Allemagne, pays européen, doit et peut s'engager pour plus de crédibilité, de franchise, de transparence, de solidarité et de détermination dans les politiques européennes de voisinage et d'élargissement.

A propos des auteurs

Wolfgang Kreissl-Dörfler est député européen et porte-parole des députés du SPD pour les Affaires étrangères au Parlement européen.

Dietmar Nietan est député au Bundestag et porte-parole adjoint du groupe SPD au Bundestag pour les Affaires européennes.

Markus Meckel a été en 1990 ministre des Affaires étrangères de la RDA, et député au Bundestag de 1990 à 2009.

Karsten D. Voigt a été député au Bundestag de 1976 à 1998 et porte-parole du groupe SPD au Bundestag pour les Affaires étrangères de 1983 à 1998.

Katharina Abels est collaboratrice scientifique auprès de Dietmar Nietan, député au Bundestag.

Olaf Böhnke dirige le bureau berlinois du Conseil européen des relations extérieures.

Stefan Dehnert est directeur de programme pour le Sud de l'Europe au sein du service en charge de l'Europe centrale et orientale à la Fondation Friedrich Ebert.

Robert Ernecker est administrateur au sein du groupe SPD au Bundestag.

Sascha Götz administre le site web www.moe-kompetenz.de. Il a travaillé pour des députés du Bundestag et comme secrétaire général de l'association MitOst.

Kai-Olaf Lang dirige actuellement le groupe d'étude sur l'intégration européenne au sein de la Fondation de sciences politiques « Stiftung Wissenschaft und Politik ».

Nadja Pohlmann est collaboratrice scientifique du député européen Wolfgang Kreissl-Dörfler.

Klaus Suchanek est un ancien collaborateur de la direction du SPD.

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES

Responsable de la publication :
Peter Gey, directeur du bureau parisien de la FES