

De nouveaux instruments pour de vieux problèmes ? Les perspectives de la politique de l'UE vis-à-vis de ses voisins

DOROTHÉE CAILLEUX ET JULIA WANNINGER*

L'année 2008 a été féconde en initiatives destinées à refonder les relations de l'Union européenne (UE) avec ses voisins. Nicolas Sarkozy a initié le mouvement en lançant le projet d'une Union méditerranéenne qui devait donner un nouveau souffle aux relations de l'UE avec les pays riverains de la Méditerranée. Suite aux fortes réticences, notamment de l'Allemagne, le projet a été transformé en une relance du partenariat euro-méditerranéen (PEM) de 1995. La Pologne et la Suède ont saisi cette occasion pour proposer d'établir un « partenariat oriental ». D'autres idées plus vagues encore ont surgi, comme celle d'une « Union pour la mer noire ».

À travers ces nouvelles initiatives, l'architecture des relations de l'UE avec ses voisins est bel et bien remise en question : on assiste à une régionalisation renforcée, c'est-à-dire au passage d'une politique de relations bilatérales, dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV), à une politique tournée vers de grandes régions, qui sont incitées à la coopération régionale sur le plan politique ou économique. Quels seraient les avantages et les inconvénients d'une régionalisation de la politique de l'UE envers ses voisins ? Du fait de cette régionalisation, l'UE serait-elle prête à renoncer à son ambition de mener une politique de démocratisation chez ses voisins, ce qui avait été l'objectif affiché de la PEV lancée en 2003 ?

Le projet de l'Union pour la Méditerranée a été vivement critiqué parce qu'il apparaissait comme une initiative privilégiant les intérêts français en Méditerranée, marqués par ses rapports particuliers avec le Maghreb. Toutefois, lorsque l'on passe en revue les évolutions des relations extérieures de l'UE depuis le traité de Rome, force est de constater qu'elles sont nées des liens très étroits de quelques États membres avec certains pays. Dans les rapports avec les voisins immédiats, l'existence de relations spéciales est inévitable. La France a pris l'initiative de réorganiser les relations euro-méditerranéennes à un moment où l'UE à 27 peine de plus en plus à définir clairement ses intérêts communs vis-à-vis de pays ou régions particuliers. Les discussions ayant précédé le mandat du Conseil pour renégocier l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie n'en sont qu'un exemple. Le prix à payer est une certaine inertie face aux attentes extérieures. Dans cette situation, Paris a assumé un rôle de moteur, ce qui n'est pas mauvais en soi, même si on peut regretter l'emploi d'un procédé cavalier, et notamment l'absence de concertation avec son partenaire allemand : par maladresse ou délibérément, la France a donné l'impression qu'elle considérait l'espace Méditerranée comme son « pré carré ».

Indépendamment de ces critiques, un problème plus grave subsiste. La difficulté principale de la politique européenne de voisinage réside dans la volonté d'utiliser les mêmes

* Dorothee Cailleux est titulaire d'un doctorat en études germaniques et traductrice au Parlement européen. Julia Wanninger est assistante parlementaire au Parlement européen.

instruments pour des pays aux situations intérieures et aux aspirations extérieures très différentes. Le projet d'Union pour la Méditerranée présentait l'occasion de discuter cette difficulté, or celle-ci n'a pas été saisie. Le projet de relance du processus de Barcelone à travers l'Union pour la Méditerranée a précipité un remodelage plus ample des relations de l'UE avec ses voisins. Il a ainsi rouvert de nombreuses questions : faut-il privilégier le bilatéralisme ou le multilatéralisme, la stabilité (quitte à soutenir des régimes autoritaires) ou les transformations politiques et économiques, etc. ? Il est regrettable que les États membres n'aient pas saisi l'occasion de répondre à ces questions une fois pour toutes.

La régionalisation présente l'avantage de mieux adapter la coopération aux attentes et aux besoins des partenaires. Les pays voisins de l'Est, à l'exception de la Biélorussie, réclament de l'UE qu'elle les aide dans leurs efforts de transformation démocratique ou au moins économique, tandis que certains voisins du pourtour méditerranéen rejettent toute tentative d'associer une conditionnalité aux offres de coopération. L'UE a dû faire l'expérience qu'elle ne disposait pas d'arguments assez forts pour imposer à tous ses voisins sa propre conception d'une gouvernance économique et politique stable. En ce sens, et c'est un des arguments des défenseurs de l'Union pour la Méditerranée, il peut paraître raisonnable de mettre l'accent davantage sur la coopération multilatérale dans une région donnée que sur les transformations internes des régimes. Mais il s'agit d'une réduction considérable des ambitions de la politique de l'UE vis-à-vis de ses voisins, réduction qu'elle pourrait regretter. Pour l'éviter, il faudrait trouver les bons instruments pour faciliter une transition démocratique plutôt que de renoncer purement et simplement à la promouvoir. Mettre plus clairement l'accent sur les relations culturelles, soutenir les mouvements démocratiques au sein des États, voilà qui pourrait être plus efficace que de brandir la carotte de l'adhésion ou la menace de sanctions économiques qui ne nuisent qu'à la population. On n'exporte pas la démocratie, on peut seulement contribuer à la faire émerger des forces vives d'un État. Des initiatives comme celles lancées par la Fondation Anna Lindh (FAL)¹ au sein du partenariat euro-méditerranéen doivent se développer.

Par ailleurs, les voisins au Sud et à l'Est ne s'intéressent pas au même degré à une coopération régionale. Une distinction plus marquée entre régions pourrait donc encourager les ensembles de voisins qui le souhaitent à développer une plus forte identité régionale. Le partenariat oriental et plus encore l'idée d'une Union pour la mer Noire renforcent ce nouveau concept d'une politique régionalisée qui vise à créer des relations avec des ensembles régionaux, organisées autour de rencontres régulières avec les chefs d'État et de gouvernement. Ainsi, les États partenaires auront-ils une plus grande initiative tout en permettant à l'UE de transmettre son expérience d'une coopération régionale. Mais cela suppose une volonté réelle des pays concernés, qui ne doit pas reposer uniquement sur des aspirations économiques. Toutefois, il paraît utopique de vouloir créer des zones de coopération entre voisins qui n'ont aucune envie de s'entendre : c'est là le cœur du problème de l'Union pour la Méditerranée qui comprend à la fois Israël et des États arabes.

La cohérence et la crédibilité de la PEV comme cadre politique sont plus que jamais mises en jeu par les nouvelles initiatives régionales. L'objectif affiché par l'UE de créer un cercle d'amis autour d'elle nécessite beaucoup de confiance et une clarté dans les ambitions qui n'existent pas aujourd'hui. Un débat stratégique sur la cohérence de l'architecture des relations de voisinage s'impose.

¹ La Fondation euro-méditerranéenne Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures a été créée en tant que « réseau des réseaux nationaux » le 30 novembre 2004 à La Haye, à l'occasion de la sixième Conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires étrangères. Dans chaque pays, une organisation agit en qualité de coordinateur du réseau national et œuvre à impliquer la société civile et les institutions publiques dans le dialogue entre les cultures (NDLR).

Avant de superposer de nouvelles initiatives au cadre actuel, l'UE devrait définir clairement les ambitions qu'elle souhaite poursuivre dans ses relations avec ses voisins ainsi que les structures les plus appropriées à satisfaire cette ambition. L'Union pour la Méditerranée propose plusieurs innovations qui permettent de renforcer la parité dans les relations et de bâtir de véritables relations de bon voisinage fondées sur l'égalité et la responsabilité. La Commission européenne semble prête à aller dans cette direction puisque, dans sa communication sur le partenariat oriental du 3 décembre 2008, elle propose d'organiser des sommets réguliers ainsi que quatre plateformes thématiques afin de renforcer le cadre multilatéral.

Si une régionalisation plus prononcée des relations avec les voisins présente plusieurs avantages en termes d'efficacité et d'appropriation, elle nécessite aussi une cohésion plus forte entre les États membres de l'UE. Une telle régionalisation confère à certains États membres un rôle de leader dans la définition des politiques. Or, cela nécessite une confiance mutuelle qui ne semble pas encore acquise, au vu du concert de critiques, par ailleurs justifiées, adressées à la France pour son initiative d'Union pour la Méditerranée. Encore une fois, Paris et Berlin devraient donner l'exemple d'une relation basée sur la coopération et la confiance. La France a toutefois donné l'impression de méconnaître les intérêts économiques de l'Allemagne en Méditerranée, sa tradition séculaire d'attachement à cette région et le fait que celle-ci dispose de grands spécialistes de cette zone. Le monde méditerranéen est le principal berceau de la civilisation européenne ; à ce titre, l'Allemagne y a tout autant d'attaches que la France, indépendamment de leurs situations géographiques respectives.

La première condition pour la réussite d'une politique régionalisée envers les voisins reste toutefois l'adoption du traité de Lisbonne, qui donnera plus de cohérence à la politique extérieure de l'UE en identifiant clairement les acteurs et qui introduira des mécanismes de décision lui permettant de parler d'une seule voix vis-à-vis de ses voisins. Il est également important de conserver le principe de relations entre l'UE dans son ensemble et une région, ce qui implique de prendre en compte les différents intérêts de chaque État membre. Il s'agit là de l'essence du défi à relever pour arriver à une politique étrangère commune digne de ce nom.