

Une relance de la politique de voisinage ?

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Après avoir fait le point le mois dernier sur les perspectives d'élargissement de l'Union européenne, Jean-François Drevet consacre sa tribune de mars à la politique européenne de voisinage (PEV), l'autre instrument dont dispose l'Union pour organiser ses relations avec les pays qui l'entourent. Après un avoir présenté les protagonistes de la PEV (principalement les pays d'Europe de l'Est et d'ex-Union soviétique, et ceux du Sud et de l'Est méditerranéen), il montre en quoi consiste cette PEV, les contradictions géopolitiques qu'elle soulève chez certains États membres, la manière dont elle est utilisée par l'Union comme par les « voisins », et son rôle particulier en prélude à d'éventuelles adhésions. Jean-François Drevet aborde aussi la question du « grand voisinage » de l'Union qui concerne les régions ultrapériphériques telles que l'outre-mer français et d'autres archipels lointains liés administrativement ou historiquement aux États membres ; il souligne à cet égard que les partenariats mis en place et la coopération avec les pays voisins de ces territoires peuvent avoir des conséquences très vertueuses. S.D. ■

En réponse aux pressions exercées par la Russie sur la Géorgie et l'Ukraine, l'Union européenne (UE) vient d'instituer un « partenariat oriental » avec les six républiques ex-soviétiques européennes qui forment l'« étranger proche » de Bruxelles autant que de Moscou ². Parallèlement,

les relations se développent avec plusieurs pays du Sud et de l'Est méditerranéen (PSEM). Un accord de coopération renforcée avec Israël, où l'UE se dit prête à envisager « la possibilité d'inviter Israël à participer aux missions civiles » menées dans le cadre de sa politique de défense et

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

2. Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan.

de sécurité, « au cas par cas et lorsque l'intérêt commun s'y prêtera » devrait prochainement être mis au point. Avec la Syrie, l'accord d'association en panne depuis 2004 a finalement été paraphé en décembre 2008, ce qui devrait permettre à la présidence tchèque de signer avec les deux pays au cours du premier semestre de 2009. Même la Libye vient d'engager la négociation de l'accord-cadre promis en 2007 au moment de la libération des infirmières bulgares.

Quelle est la signification de cette relance par rapport aux objectifs initiaux de la politique européenne de voisinage (PEV) ? L'UE est-elle toujours favorable à la symétrie entre les périphéries est et sud, telle qu'elle apparaît encore dans les conclusions du conseil européen de Bruxelles de décembre 2008 ?

Entre l'adhésion et le voisinage

Sans la présenter explicitement comme une alternative à l'adhésion, l'UE a lancé la PEV en 2003, avec l'ambition de projeter ses politiques dans le « cercle d'amis » qui l'entoure au sud et à l'est, et notamment d'y développer les quatre libertés³ en invitant les pays concernés à reprendre les acquis du marché unique européen.

Au terme de cinq années, les résultats sont assez limités. L'ouverture économique progresse, mais pas plus vite que cela avait été envisagé avant 2003 : avec les PSEM, l'objectif de libre-échange en 2010 adopté à Barcelone en 1995 ne sera pas atteint, pas plus qu'avec l'Europe orientale,

plusieurs pays n'ayant pas encore été admis à l'OMC (Organisation mondiale du commerce)⁴. La libéralisation des mouvements de capitaux et des échanges de services est encore entravée par de nombreux obstacles, aussi bien entre les pays eux-mêmes qu'avec l'UE. Quant à la circulation des personnes, elle reste la principale source de divergence. Assiégée par les immigrants illégaux, l'UE renforce ses frontières extérieures en demandant à ses voisins de l'aider à les refouler en échange de facilités de déplacement pour leurs nationaux. Dans le nouveau partenariat oriental, la Commission européenne propose des « pactes de mobilité et de sécurité » : les pays voisins intensifieraient la lutte contre les sans-papiers, appliqueraient la nouvelle législation communautaire du droit d'asile et recevraient des visas, ou même des exemptions de visa en récompense de leur bonne conduite.

Les progrès sont plus importants dans d'autres domaines de l'action communautaire. Plusieurs pays de la périphérie partagent le souci de sécurité énergétique de l'UE et le nouveau partenariat oriental propose à l'Ukraine et à la Moldavie d'adhérer à la communauté européenne de l'énergie. Dans le secteur des transports, les ministres responsables ont adopté une carte euro-méditerranéenne des réseaux transeuropéens. Grâce aux aides communautaires, des avancées sont aussi notables dans la protection de l'environnement, et concernant les programmes de coopération transfrontalière et transnationale. En supplément des dotations programmées sur la période 2007-2014, le

3. Libre circulation des marchandises, des prestations de service, des capitaux et des personnes.

4. L'Azerbaïdjan et la Biélorussie à l'est ; l'Algérie, la Libye, le Liban et la Syrie au sud.

nouveau partenariat oriental propose une augmentation des dotations qui passeront de 450 millions d'euros en 2008 à 780 millions en 2013, soit une majoration de 350 millions d'euros. Quant au budget de coopération avec les PSEM, il a déjà été fortement accru ⁵.

L'intensification des relations politiques continue de se heurter aux difficultés déjà éprouvées dans le passé. En l'absence d'état de droit, les perspectives sont réduites. La persistance des conflits frontaliers ⁶ entrave la mise en œuvre des accords de coopération ou d'association. En dépit de leur évolution démocratique, l'Ukraine et la Géorgie ne sont pas devenus des partenaires stables. Dans les autres pays, la persistance des violations des droits de l'homme et le maintien de régimes autocratiques font prévaloir la *Realpolitik* : l'UE ne demande pas de contrepartie à Israël en échange de ses ouvertures et ne fait pas trop de remontrances à la Tunisie, à l'Égypte ou à la Syrie, qui maltraitent leurs opposants.

Les contradictions géopolitiques des États membres

La PEV doit aussi surmonter les conceptions géopolitiques restrictives des États membres, telles qu'elles se sont affirmées, par exemple dans la coopération euro-méditerranéenne. Traditionnellement, les Nordiques ne voient pas de raison de traiter les

PSEM autrement que les autres pays en développement. Mais quand la France a tenté de restreindre le projet d'Union pour la Méditerranée (UPM), aux États membres riverains, les protestations se sont multipliées. Celles de la diplomatie française auraient été tout aussi véhémentes si l'Allemagne avait créé une union similaire en Europe orientale, ou s'il avait été envisagé de laisser aux États membres géographiquement les plus concernés le soin de gérer les relations de l'UE avec la fédération de Russie. S'il existe des pays plus concernés que les autres, la politique de voisinage ne doit pas s'échapper du cadre communautaire et doit rester ouverte à tous les États membres, ne serait-ce que parce qu'ils la financent.

L'UE souhaite aussi maintenir l'équilibre géographique entre ses périphéries. Si celles du Nord et de l'Ouest ne posent pas de problème important, l'équilibre entre l'Est et le Sud est surveillé de près. C'était déjà le cas du temps de PHARE ⁷ et de MEDA ⁸, bien que les deux instruments aient eu des objectifs différents. C'est un des objectifs de la PEV de mettre sur un même pied les républiques européennes de l'ex-Union soviétique et les PSEM. Plus récemment, le nouveau partenariat oriental (soutenu par la présidence tchèque) est une réponse à la pression exercée par la présidence française en faveur de l'UPM.

5. D'une moyenne de 663 millions d'euros par an pour la période 2000-2006 à 1 254 millions d'euros en 2007.

6. Longtemps qualifiés bien à tort, comme on l'a vu en Géorgie, de *frozen conflicts*.

7. PHARE (initialement Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies) est le programme communautaire d'aide aux pays d'Europe centrale, devenu instrument financier de préadhésion à partir de 1998.

8. L'instrument de coopération financière avec les PSEM.

À moyen terme, les experts sont plus confiants dans l'intensification des relations avec l'Europe orientale, qui leur paraît plus proche de la démocratie et dont la démographie déclinante ne devrait pas poser de problème migratoire. Il en irait différemment des PSEM, bien que l'avenir du Maghreb soit plus clairement européen que celui des pays du Proche-Orient.

La logique de la régates

Dans la réalité, le fonctionnement des programmes de coopération obéit à une logique bilatérale : vis-à-vis de ses voisins, l'UE suit implicitement la logique de la « régates » qui a dominé la dynamique d'élargissement entre 1995 et 2002, consistant à intensifier ses relations avec les pays qui souhaitent aller plus loin.

En bas de l'échelle se trouvent les deux pays les plus réticents, à qui l'UE réserve une place toujours vacante : la Libye parce qu'elle s'interroge sur son identité géopolitique, que ses dirigeants jugent davantage africaine et arabe que méditerranéenne⁹, la Biélorussie en raison du comportement dictatorial de son président.

À l'autre extrémité, plusieurs pays entendent tirer parti au maximum de l'offre qui leur est faite pour se

rapprocher de l'UE : le Maroc, la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie l'ont affirmé avec force, tout en ayant des moyens inégaux pour y parvenir. S'il est encore trop tôt pour établir le « tableau d'honneur » de la politique de voisinage, il est clair que certains pays seront bientôt plus avancés que les autres, avec l'objectif implicite ou explicite de poser, le moment venu, la question de leur adhésion. Pour le moment, aucun pays n'est encore suffisamment proche de la candidature, notamment du point de vue des critères politiques, pour plonger l'UE dans l'embarras. Toutefois, entre les pays des Balkans occidentaux, qui bénéficient d'une perspective d'adhésion, et la Moldavie, qui n'en a pas, les différences sont minimes et en passe de se réduire. Si on a pu fermer la porte au Maroc¹⁰, on ne pourra faire de même avec les pays d'Europe orientale quand ils satisferront aux critères de Copenhague¹¹.

Les perspectives du « grand voisinage »

Autour des régions ultrapériphériques (RUP¹²), l'UE avance le concept de « grand voisinage ». La Commission européenne¹³ favorise leur intégration dans leur environnement géographique, par des programmes de coopération transfrontalière et transnationale avec leurs voisins du

9. Voir « La Libye, la Méditerranée et l'Union européenne », tribune européenne de *Futuribles*, n° 334, octobre 2007, pp. 69-73.

10. En 1985, confronté à l'adhésion imminente de l'Espagne, le Maroc avait manifesté son intention de se porter candidat. Il lui avait été répondu qu'il n'avait pas la qualité d'État européen exigée par le traité.

11. Ensemble des conditions à remplir pour l'accession à l'UE des pays candidats.

12. Trois archipels ibéro-atlantiques (Madère, les Açores et les Canaries) et les quatre départements d'outre-mer français (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion).

13. *Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives*. Bruxelles : communication du 12 septembre 2007.

groupe ACP¹⁴ : la zone caraïbe¹⁵ pour les Antilles françaises, la Mauritanie, le Sénégal et les îles du Cap-Vert pour les archipels ibéro-atlantiques, les îles de l'océan Indien¹⁶ pour la Réunion, et même l'Amazonie avec le Brésil et le Surinam pour la Guyane.

Ancienne colonie portugaise indépendante depuis 1974, l'archipel du Cap-Vert fait partie du groupe ACP, tout en étant resté très proche du Portugal, dont il partage la langue et la civilisation. Sorti depuis 2007 du groupe des PMA (pays les moins avancés)¹⁷, il peut se prévaloir de bonnes performances en matière d'alternance démocratique et de développement humain¹⁸, bien que son niveau de revenu soit encore assez bas¹⁹. Du fait de sa position géographique, le gouvernement de Praia s'est rendu utile à la politique européenne de liberté-sécurité-justice, dans la lutte contre l'immigration clandestine et la criminalité organisée ; en échange, la population va bénéficier d'un accès plus favorable à l'espace Schengen, où

réside une partie importante de la *diaspora* capverdienne²⁰.

En décembre 2007, le Conseil européen a approuvé l'établissement d'un « partenariat spécial » entre l'UE et le Cap-Vert, avec l'objectif de faire évoluer la coopération de type ACP en un « cadre d'intérêt mutuel ». Un plan d'action a été développé, prévoyant notamment des relations accrues avec les RUP ibéro-atlantiques. Des accords de mobilité ont été récemment signés avec le Portugal, l'Espagne et la France. Plus avancé dans la démocratie que la plupart des pays de la politique de voisinage, le Cap-Vert la met en pratique sans y être éligible.

Dans la géographie pluraliste de l'UE, compliquée par la discordance entre les limites des zones euro et Schengen, et celles de l'UE, s'inscrivent désormais des relations de voisinage inégales, où les pays les plus proches ne sont pas toujours ceux qui ont les relations les plus étroites. Nous y reviendrons lors de la prochaine tribune en tentant de tracer les limites futures de l'Europe. ■

14. Qui comprend 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, signataires des accords de Cotonou (2000) et bénéficiaires des aides du FED (Fonds européen de développement).

15. Le Forum caraïbe du groupe ACP.

16. Membres de la Commission de l'océan Indien : Maurice, les Seychelles, Madagascar et les Comores.

17. Les PMA forment un groupe de 50 pays, dont 35 en Afrique, au revenu par habitant très bas, qui bénéficient d'aides et de facilités commerciales particulières en raison de leur bas niveau de développement. Depuis les années 1980, seuls le Botswana et le Cap-Vert ont connu une croissance économique assez élevée pour sortir du groupe.

18. Le Cap-Vert est au troisième rang en Afrique, après les Seychelles et Maurice, avec un indice de 0,736 (maximum 1). Il a gagné quatre places depuis 2003.

19. Estimé à 3 200 dollars US par habitant en parité de pouvoir d'achat (PPA) en 2007.

20. La population résidant au Cap-Vert est de 427 000 habitants (estimation, juillet 2008). Il y aurait environ 700 000 Capverdiens à l'étranger, notamment au Portugal (environ 100 000), aux Pays-Bas, au Luxembourg et en France.

FUTURIBLES INTERNATIONAL - 26-27 MARS 2009

MÉTHODES ET OUTILS DE LA PROSPECTIVE STRATÉGIQUE

ANIMATEURS

Nathalie Bassaler, Centre d'analyse stratégique, Premier ministre

François Bourse, GERPA (Groupe d'études ressources prospective aménagement) et LIPSOR (Laboratoire d'investigation en prospective stratégie et organisation)

Hugues de Jovenel, directeur général du groupe Futuribles,

Jacques Lesourne, président de Futuribles International

OBJECTIFS

- Permettre aux participants de s'appropriier les concepts, les méthodes et les outils de la prospective stratégique à partir d'exposés théoriques, de présentations de cas concrets de prospective d'entreprise et territoriale.
- Fournir les clefs indispensables à la conduite d'exercices de prospective appliquée à l'élaboration de choix stratégiques, apporter toutes les précisions utiles pour organiser et structurer la réflexion, veiller à son appropriation par les acteurs.
- Présenter les différentes approches de la prospective stratégique, ses grandes étapes, les différents outils disponibles (diagnostic prospectif, analyse structurelle, analyse de jeu des acteurs, scénarios, etc.), leurs intérêts et limites, ainsi que leurs articulations.

PROGRAMME

• Introduction générale à la démarche prospective

Concepts de base ; utilité et limites de la prospective comme instrument d'aide à la décision ; étapes de la démarche prospective ; problème des indicateurs et données

• La prospective exploratoire et ses outils

Étapes de la prospective exploratoire ; construction de la base d'analyse prospective ; outils (ateliers de prospective, fiche variable, analyse structurelle...) ; formulation des hypothèses d'évolution et création d'un langage commun ; outils pour réduire l'incertitude (Abaque, Smic-Prob-Expert) ; construction des scénarios (analyse morphologique)

• Concevoir une démarche de prospective

• De la prospective à la stratégie

• L'articulation prospective, décision, stratégie et management

PRIX

Les frais de participation sont de 1 200 euros HT, soit 1 435,20 euros TTC*, payables lors de l'inscription à Futuribles International (déclaré organisme de formation).

Ils comprennent la participation à l'ensemble de la formation, les déjeuners et le dossier de base remis aux participants.

RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

Programme détaillé consultable sur le site Internet www.futuribles.com/formation.html

ou envoyé sur demande auprès de Corinne Roëls, Futuribles International,

47, rue de Babylone - 75007 Paris - France • Tél. : 33 (0)1 53 63 37 71

Fax : 33 (0) 1 42 22 65 54 • E-mail : croels@futuribles.com

*Remise de 10 % en cas d'inscription multiple dès la deuxième participation, dispense de frais pour les membres partenaires de Futuribles International et remise de 50 % pour les membres associés (valable pour une personne par formation).