QUELLES FRONTIÈRES POUR L'UNION EUROPEENNE ?

Jean-François DREVET¹

« *Quand les bornes sont franchies, il n'y a plus de limites.* »
Alphonse Allais

Bien que l'élargissement de 2004 représente pour l'Union européenne une opération sans précédent, elle n'est pas la dernière. Pour les deux décennies à venir, l'Europe sera à *géographie variable*, avec des limites incertaines, sinon introuvables.

Cette réalité peut prendre deux aspects extrêmes :

- **un scénario des dominos** pendant lequel une vingtaine de pays s'avancerait vers l'adhésion à travers un processus de rapprochement continu ;
- un scénario alternatif, où **l'expansion de l'UE serait ralentie ou bloquée par des problèmes internes ou des tensions avec ses périphéries.**

Dans les deux cas, il faut à la fois gérer les marges d'un territoire communautaire en mouvement, en incorporant à des dates indéterminées des pays dont la liste n'est même pas encore complète et améliorer l'insertion de l'ensemble dans un espace euro-méditerranéen d'un milliard d'habitants, où l'UE à 15 représente les deux tiers du PIB, mais seulement le tiers de la population.

Entre ces deux scénarios, doivent s'inscrire des actions communes plus dynamiques qu'aujourd'hui, organisées en politiques de proximité, concentrant des interventions communautaires ciblées sur :

¹ Extrait de l'ouvrage *L'élargissement de l'UE jusqu'où ?*, Éditions de l'Harmattan, Paris, 2004, 384p. L'auteur s'exprime ici à titre personnel, ses propos n'engageant pas la Commission européenne.

- **les frontières**, en tant que zones sensibles où doivent être réduites les fractures qui ont morcelé le continent européen dans le passé ;
- **des espaces transnationaux de coopération**, en tant qu'espaces privilégiés de recomposition et d'harmonisation d'un continent en cours de réunification.

DES LIMITES INTROUVABLES

En avril 1989, la Hongrie a ouvert sa frontière avec l'Autriche. Depuis cette date, les autres pays suivent : le mur de Berlin s'est ouvert, l'URSS a disparu. Où mettre un terme à cette nouvelle *marche vers l'est*, partie de Thuringe en 1990, arrêtée sur la ligne Oder-Neisse jusqu'en 2004 et dont on ne voit pas le point d'arrivée ?

Les réponses varient suivant les atlas et les époques. Au sud, la limite maritime, qui traverse la mer Noire, le Bosphore, les Dardanelles et l'archipel égéen, avant de courir au centre de la Méditerranée jusqu'au détroit de Gibraltar est claire. Il n'en va pas de même à l'est, où les géographes utilisent faute de mieux les monts Oural et le fleuve du même nom et divergent en approchant du Caucase. Entre la dépression du Manytch² au nord et l'ancienne frontière de l'URSS avec la Turquie et l'Iran, les cartes se contredisent. Aujourd'hui, la Turquie est réputée *en Europe* et la Transcaucasie ne fait même pas partie des *nouveaux voisins* de l'Union élargie.

Toutes ces limites sont purement conventionnelles. La Russie ne fait pas de différence entre ses parties européenne et asiatique. Le faîte des monts Oural ne correspond à aucune ligne administrative, pas plus que les Détroits³. Les îles orientales de l'archipel égéen pourraient aussi bien être qualifiées d'européennes ou d'asiatiques, si l'histoire ne les avait incluses, à deux exceptions près⁴, dans le territoire grec.

A défaut de frontières naturelles⁵, si on voulait faire correspondre les limites de l'UE avec celles des espaces de civilisation, elles ne seraient pas plus faciles à tracer. Dans la région du Caucase, il se trouve que le versant nord, réputé européen, est peuplé de

²Limite adoptée au XIX^e siècle par la Géographie universelle d'Elisée Reclus.

³ Les provinces d'Istanbul et de Çanakkale occupent les deux rives.

⁴ Le traité de Lausanne a laissé à la Turquie les îles d'Imbros et de Ténédos, en raison de leur position stratégique à l'entrée des Dardanelles.

⁵ Au sens de théories remontant au XVII^e siècle, qui assignaient à la France le Rhin et les Alpes pour limites.

Tcherkesses, de Tchétchènes et de Daghestanis, tous musulmans, alors que les chrétiens arméniens et géorgiens sont au sud, du côté asiatique.

Avec l'adhésion de la Grèce, **l'UE a dépassé l'aire d'influence du christianisme occidental**. Il n'y a donc pas de raison de refuser d'autres **nations orthodoxes**. Après l'adhésion de **la Turquie**, éventuellement de l'Albanie, **l'UE aura mordu sur l'espace musulman**. Le Maghreb serait-il moins européen que la Turquie ? Au début du XX^e siècle, on aurait fait le raisonnement inverse : l'Algérie était divisée en départements, le Maroc et la Tunisie sous le protectorat de la France. L'Afrique du nord s'europanisait et l'Empire ottoman sombrait dans la décadence.

Pas plus que celle de 1995 et 2004, la frontière externe de l'UE élargie à 27 ne sera significative. Elle traversera la plaine russe, de Mourmansk à l'embouchure du Danube, suivant des limites politiques établies par Staline, prenant appui sur quelques fleuves (le Bug, le Prut) et séparant les Moldaves des Roumains. Ensuite, elle passera à l'ouest de la Turquie, en mer Égée et en Méditerranée.

Après l'adhésion turque, la frontière externe de l'Union couperait à travers le Kurdistan, puis suivrait le chemin de fer de Bagdad, une limite totalement artificielle et choisie comme telle par les négociateurs de 1921, qui n'avaient rien trouvé d'autre pour séparer la Turquie kémaliste de la Syrie, alors sous mandat français. Aucune de ces lignes ne peut passer pour une frontière durable, justifiée par des données géographiques objectives.

Comme déjà avancé dans un chapitre précédent, **il se confirme que la géographie, physique ou humaine, n'est pas en mesure de trouver des limites à la construction européenne**. Pas plus après l'élargissement qu'avant, l'UE n'aura de référence géographique pour prendre position sur de nouvelles candidatures.

Ce n'est pas original, aucune construction politique nouvelle ne s'étant fixée de limite a priori. En passant de 13 à 50, les États Unis se sont conformés aux hasards de l'histoire, qui ont fait de l'Alaska et de Hawaï des États américains, de Porto Rico un *Commonwealth* associé et de Cuba un pays indépendant, alors que l'annexion de tous ces territoires a été un moment envisagée. Pour déterminer ses limites, l'Union n'aura pas davantage que **les critères établis** pour les douze candidats actuels à Copenhague en 1993.

LE SCENARIO DES DOMINOS

Actuellement, ils **correspondent à des exigences trop élevées pour les pays qui bordent l'UE élargie à l'est et au sud**. Nous avons vu que la plupart des pays de la mer Noire ou de la Méditerranée sont très loin d'y satisfaire et pas nécessairement désireux de le faire. Leurs dirigeants, qui ne voient déjà pas d'un bon œil les remontrances exprimées par la Commission dans le cadre des accords actuels (voir plus haut le cas de la Biélorussie), n'ont aucune envie de s'astreindre aux obligations bien plus sensibles qui s'appliquent aux pays candidats.

Mais **cette situation peut évoluer**. Du point de vue politique, on peut espérer que l'évolution vers la démocratie se poursuivra, autour de la mer Noire et de la Méditerranée. Dans ce domaine, des changements rapides sont non seulement souhaitables, mais possibles.

Si les démocraties sont fragiles, les régimes autoritaires le sont également : l'effondrement du système Chevardnadzé en Géorgie à la fin de 2003 en a fourni un bon exemple et les événements inattendus n'ont pas manqué en Europe depuis l'ouverture du mur de Berlin. Des démocraties en besoin de consolidation seront très probablement amenées à rechercher un soutien accru de l'UE. Et on ne voit pas pourquoi, comme cela s'est produit au cours des deux dernières décennies, ces pays ne seraient pas intéressés à poser leur candidature.

Tous les pays concernés sont orientés vers l'économie de marché. Beaucoup d'entre eux devraient, d'ici une décennie, avoir établi ou rétabli ses mécanismes fondamentaux et s'ouvrir aux échanges. A ce moment, la situation de plusieurs d'entre eux ne devrait pas être pire que celle de la Roumanie ou de la Bulgarie, quand ils ont été acceptés comme candidats en 1997. Sans être en mesure de définir quels pays auront accédé aux standards européens, plusieurs d'entre eux devraient y être parvenus vers 2010, en étant proches des moins avancés des candidats actuels.

En utilisant le terme de *candidats potentiels* pour les Balkaniques, l'Union a déjà ouvert une voie déjà suivie par la Croatie et la Macédoine. Quand la Turquie sera au stade de la négociation, plusieurs pays de la mer Noire et de la Méditerranée voudront l'imiter. Ce sera certainement le cas de la Moldavie et de l'Ukraine, peut être de la Géorgie et de l'Arménie.

Pour des raisons comparables, certains pays méditerranéens pourraient s'orienter dans cette direction. **On ne pourra pas dire indéfiniment aux pays du Maghreb, comme**

on l'a fait au Maroc en 1985, qu'ils n'appartiennent pas à l'Europe, en n'ayant d'autre justification que la plus grande largeur du détroit de Gibraltar par rapport au Bosphore. Les Arméniens ou les Libanais seraient-ils moins européens que les Kurdes de Turquie ?

Faisons l'hypothèse que plusieurs pays balkaniques seront en voie d'adhérer d'ici 2010 et que la Turquie n'en sera plus très éloignée. Pendant ce temps, si leur situation économique et politique s'améliore, une nouvelle file d'attente sera constituée. Certains de ces pays pourraient bien être sur l'autre rive de la Méditerranée.

Dans cette hypothèse, comment réagira l'Union européenne ? **Un élément de réponse est apporté par le jeu des accords existants.** Dès l'origine, certains de ces accords ont initié un processus de rapprochement commercial et même une perspective d'adhésion, comme cela a été le cas, dès 1963, avec la Grèce et la Turquie, puis au cours des années 1990 avec les pays d'Europe centrale, dont les trois pays baltes, en dépit de leur passé soviétique.

En première classe, les accords dit européens représentent le modèle le plus proche de l'intégration : libre échange, reprise des disciplines du marché unique, référence explicite à l'adhésion. Ils sont l'objectif à atteindre pour les Balkaniques et à terme pour les autres. Sans être aussi explicite, le passage à l'union douanière, suivant l'exemple de Chypre⁶ en 1987, va dans la même direction.

En deuxième classe, les accords de stabilité et d'association signés avec les pays des Balkans occidentaux ne comportent pas de perspectives d'adhésion, bien que le terme prometteur, mais sans valeur juridique, de *candidat potentiel* ait introduit cette éventualité. Ils sont adaptés à des pays en situation difficile, tant du point de vue politique qu'économique, mais qui ont décidé de se rapprocher rapidement de l'Europe. C'est pourquoi la Moldavie a demandé à entrer dans cette catégorie.

Ensuite, **les autres accords d'association** contiennent un large éventail de clauses commerciales et politiques. Ils offrent de nombreuses perspectives de rapprochement par le biais d'un renforcement des disciplines commerciales et économiques, balancées par un accroissement des aides financières. Ils ont aussi des conditions politiques qui

⁶ A la différence de la Turquie, elle ne comportait pas de promesse d'adhésion.

permettent de suspendre leur application en cas de régression de la démocratie. Leur intensification ou des changements de catégorie offrent la possibilité d'un rapprochement graduel.

Les accords d'association avec les PSEM concernent des pays encore peu développés, mais ayant une expérience de l'économie de marché. Ils sont maintenant orientés vers le libre échange, bien que cette perspective soit lointaine pour beaucoup d'entre eux. Quelques-uns y parviendront cependant avant les autres et voudront s'orienter dans la voie suivie par Chypre et la Turquie : accéder à l'union douanière, puis adopter les règles du marché unique et éventuellement se porter candidats.

Enfin, **les accords de partenariat et de coopération** avec les Républiques ex-soviétiques constituent le niveau de base. Ils sont orientés vers le libre échange, objectif aujourd'hui lointain, mais pas inaccessible. L'intensification des relations commerciales amènera ces pays à reprendre une partie croissante des règles du marché unique, comme l'ont fait les candidats d'Europe centrale ce qui les rendra proches de la situation de ces derniers au moment du dépôt de leurs candidatures.

Un pays de la périphérie orientale et méridionale de l'Europe peut donc se rapprocher de l'adhésion en demandant une évolution de son accord avec l'UE : du partenariat vers l'association, ou la stabilité, puis l'accord européen. La voie est donc ouverte à des stratégies de convergence graduelle dont le but ultime serait l'adhésion.

En faisant une analyse de l'évolution possible des 58 pays de l'ensemble euro-méditerranéen⁷, la prolongation des tendances actuelles aboutirait à une croissance plus ou moins régulière du nombre des membres de l'UE. **Cette Europe des cercles concentriques⁸ passerait en une quinzaine d'années de 25 à 36 États membres**, par l'intégration des candidats actuels, de plusieurs pays balkaniques, de la Moldavie et de l'Ukraine, de la Norvège et de la Suisse. En 2015, elle aurait engagé des négociations d'adhésion avec 6 autres pays (Bosnie, Géorgie, Arménie, Tunisie, Maroc, Liban). Seule l'Islande resterait à l'écart, se satisfaisant comme aujourd'hui de l'accord EEE. Les autres pays (13 pays TACIS et MEDA) bénéficieraient à des degrés divers

⁷ Pays de l'OSCE (moins les États-Unis et le Canada) et PSEM (Palestine incluse).

⁸ Jacques Delors.

d'accords d'association et de partenariat évolutifs, mais ne seraient pas orientés vers l'adhésion.

On peut trouver ce scénario invraisemblable, trop optimiste ou trop restrictif pour certains pays. Beaucoup de variantes sont possibles en fonction de l'évolution de chacun d'entre eux. La date de 2015 n'a pas de signification : cette évolution est à mesurer en fonction de l'attitude des États membres, des performances des candidats et de la capacité d'absorption de l'UE. On peut compter sur les vertus du *parrainage* pour décider l'Union, sous la pression de quelques États membres, à accepter de nouvelles candidatures, qui en entraîneront d'autres et ainsi de suite.

Car **chacun veut contribuer à la stabilité de son voisin de l'est**. La France a fait ce raisonnement avec l'Allemagne en 1954, celle-ci l'imite aujourd'hui avec la Pologne, qui veut pour cette raison l'adhésion ultérieure de l'Ukraine, éventuellement de la Biélorussie. L'Autriche a favorisé la candidature de la Hongrie, qui veut elle-même celle de la Roumanie, qui encourage à son tour la Moldavie dans cette voie. Les Nordiques ont vigoureusement appuyé les Baltes, qui sont leurs voisins de l'est. Même la Grèce estime qu'elle pourra, si certaines conditions sont remplies, soutenir l'adhésion de la Turquie, qui elle-même

LE SCENARIO DU BLOCAGE

Mais il n'est nullement acquis que le *scénario des dominos* soit la référence tendancielle dans l'expansion de l'Union. En fonction de la force des oppositions, la vague de fond qui s'est levée en 1989 pourrait s'arrêter aux limites de l'UE à 25 ou pas beaucoup plus loin.

Au vu des problèmes d'intégration des dix pays adhérant en 2004, **un processus continu d'élargissement peut apparaître comme démesuré et subir un blocage** temporaire ou durable, conduisant à une distanciation des pays tiers par rapport à l'UE. Cette orientation peut aussi bien venir de problèmes internes qu'externes.

Du point de vue des candidats, **il s'agirait d'une tendance nouvelle par rapport à l'évolution observée depuis 1986**, quand le marché unique s'est mis à exercer une attraction irrésistible sur les membres de l'AELE et surtout 1989, avec la fin du Mur de Berlin, qui a ouvert à l'UE une aire d'expansion illimitée à l'est.

Ce n'est pas improbable. **En s'éloignant de son espace d'origine pour intégrer des pays de plus en plus exotiques, l'UE s'approche des zones fragiles où son pouvoir d'intégration ne s'exerce pas nécessairement avec la même efficacité** que dans l'Europe centrale libérée de la tutelle soviétique.

Nous avons déjà indiqué que l'absence de progression vers la démocratie était en elle-même un obstacle déterminant. Il est évident que les pays qui ne seront pas orientés dans cette voie s'exclueront par eux-mêmes du processus.

Du point de vue global, **trois retournements majeurs** peuvent contrarier l'évolution décrite plus haut, dans un contexte de montée des tensions aux périphéries est et sud de l'Union, qui ferait reculer son influence : une **nouvelle marche en avant de la Russie**, une **réorientation de la Turquie vers l'est** et **l'émergence de régimes islamistes ou équivalents dans les PSEM.**

Car **le scénario des dominos implique une assez grande passivité de la Russie**, qui n'aurait pas d'autre choix que d'accepter l'intégration graduelle d'au moins quatre de ses anciennes Républiques fédérées. Or personne ne peut exclure une poussée de nationalisme à Moscou et le retour des autres pays de la CEI sous son influence exclusive. La réunification de la Russie d'Europe n'est pas une hypothèse invraisemblable, avec **la création d'une *Union slave***, à laquelle la Biélorussie est déjà prête à adhérer et qui pourrait s'étendre à l'Ukraine et même au Kazakhstan. Pour le moment on ne voit pas la Moldavie ou la Géorgie renoncer à leur souveraineté. Mais une pression très forte de Moscou, dans le sens d'une réincorporation de ces pays dans une fédération fortement structurée, fait partie des possibilités. Il s'agirait d'une action imposée par la force, dans un contexte de tensions accrues en Europe orientale.

Si elle ne confirmait pas son désir de remplir les critères politiques de l'adhésion ou si elle s'estimait rejetée par l'UE, **la Turquie renoncerait à sa candidature et tenterait peut être de construire une autre communauté avec des pays musulmans et turcophones du Moyen Orient et de l'Asie centrale.** Le nationalisme ombrageux d'Ankara rend cette hypothèse concevable. Mais il s'agirait alors d'un *a priori* politique, pas d'une préférence entre deux modes de développement, car les *Turkestan* n'offriront jamais un marché aussi important que l'UE. Ce scénario implique aussi des tensions entre la Turquie et la Russie, qui ne manqueraient pas d'avoir des effets plus larges.

Dernière hypothèse : **l'émergence de régimes xénophobes sur la rive sud de la Méditerranée, faisant de la surenchère anti-européenne.** Voilà presque deux décennies qu'on redoute cette éventualité, alimentée par la situation socio-économique catastrophique des PSEM. Les problèmes qui persistent en Algérie, les pressions qui s'exercent dans les autres pays, laissent penser que cette période dangereuse n'est pas encore derrière nous. Avec l'hostilité déclarée d'un pays, le raidissement des autres, les PSEM seraient alors durablement éloignés de l'Europe. Là encore, il ne s'agirait pas d'un choix, mais du résultat d'une crise politique.

Dans l'Union européenne, un courant d'opinion important estime qu'on est déjà allé trop loin dans l'expansion géographique. Ce courant se recrute à la fois parmi les partisans les plus convaincus de la construction européenne et dans le groupe des eurosceptiques ou des souverainistes.

Ceux qui souhaitent « *une Union toujours plus étroite* », sinon la mise en place d'un État fédéral européen réclament depuis longtemps un coup d'arrêt à **l'expansion géographique, accusée, non sans raison, de nuire à « l'approfondissement »** de la construction communautaire. N'ayant toujours pas obtenu la grande réforme institutionnelle qu'ils appellent de leurs vœux depuis 1991, n'ayant pas pu subordonner les élargissements de 1995 et de 2004 à la réalisation de cet objectif, il reviendront logiquement à la charge, avec d'autant plus d'arguments que les dysfonctionnements accrus de l'Union à 25 justifieront *a posteriori* leurs craintes.

Ils ne seront pas isolés. Ceux qui trouvent les nouveaux membres trop différents des anciens et avaient des doutes sur l'opportunité d'accueillir tel ou tel pays en 2004 ne manqueront pas d'arguments pour tenter de barrer la route à la Roumanie ou à la Turquie. **Ceux qui n'en pensent rien mais combattent la croissance du budget communautaire** auront aussi d'excellentes raisons de tenir à l'écart un nouveau groupe de consommateurs d'aides. Comme l'Union ne peut s'agrandir qu'en accueillant des pays un peu plus pauvres que les adhérents de 2004, les réticences budgétaires joueront un rôle important dans le refus éventuel de nouvelles adhésions.

Dans tous les cas, le blocage serait à la fois résultat et producteur de tensions dangereuses pour la stabilité du continent et de ses abords. Qu'il s'agisse de pressions externes ou de réactions d'égoïsme et de timidité à l'intérieur de l'UE, le climat global en serait profondément dégradé. Il est évident que même les partisans de *l'approfondissement* ne souhaitent pas une telle évolution.

FAISABILITE DES POLITIQUES DE PROXIMITE

Entre ces deux scénarios extrêmes, l'action communautaire doit se donner les moyens de définir des politiques actives répondant à deux objectifs : gérer de nouvelles candidatures et offrir une alternative aux pays voisins qui n'ont pas l'adhésion pour objectif.

Même si le *scénario de dominos* n'est pas confirmé, un nombre indéterminé de candidatures devra être traité d'ici 2010. S'il existe maintenant une méthode de l'adhésion (voir chapitre 4), qui permet de préparer l'intégration des pays candidats sur la base de critères communs, il reste encore à préciser les composantes d'une politique évolutive à destination de pays de moins en moins proches du modèle ouest-européen d'État membre.

Un processus de pré-adhésion efficace implique une capacité d'anticipation qui a fait défaut lors du dernier élargissement, ce qui a amoindri l'impact des instruments organisés par la Commission. Par exemple, les règles budgétaires, qui classent les candidats comme des pays tiers jusqu'à la veille de leur adhésion, entraînent des complications inutiles dans la gestion déjà difficile des fonds communautaires. Il est donc nécessaire de revoir des éléments importants du mécanisme d'intervention et de contrôle de la reprise de l'acquis pour le rendre plus efficace.

Encore plus difficile est de **définir une politique à destination des pays tiers de l'ensemble euro-méditerranéen qui n'ont pas nécessairement vocation à l'adhésion**. Quand les limites de l'UE étaient le rideau de fer ou la Méditerranée, cette question n'avait pas la même importance. La frontière avec les « *pays de l'Est* » était presque étanche et les tensions en Méditerranée n'avaient pas le même impact qu'aujourd'hui. Aujourd'hui, un vaste arrière pays eurasiatique s'est ouvert à l'est et les relations trans-méditerranéennes sont devenues plus difficiles avec la pression migratoire et la lutte contre le terrorisme. Quand on a des frontières ouvertes avec des pays à problèmes, on ne peut pas se désintéresser de leur situation.

Traditionnellement, la construction européenne fait une distinction juridique entre le territoire de l'Union, où s'applique pleinement l'acquis communautaire et les pays tiers, indépendamment de leur éloignement. S'il existe des relations préférentielles, elles sont basées sur le régime commercial : le libre échange (Suisse), l'appartenance à l'EEE (Islande, Norvège), à l'union douanière (Turquie) ou l'adhésion à un accord global (pays ACP). La proximité n'est pas un critère important.

Depuis l'achèvement du marché unique, l'UE prend lentement conscience des effets territoriaux de ses politiques : impact des fonds structurels, de la PAC, des grands réseaux transeuropéens. Bien que la notion d'espace communautaire soit encore très abstraite, elle progresse à travers de nouveaux concepts comme la *cohésion territoriale*. Nous avons vu combien cet aspect était encore insuffisamment pris en compte, par exemple en constatant les effets négatifs de la libre circulation dans les vallées alpines.

Vis-à-vis des pays tiers euro-méditerranéens, la dimension territoriale prend de l'importance avec le développement de la coopération transfrontalière et la mise en place d'une politique commune de contrôle des frontières externes de l'UE. Une certaine forme de « *solidarité territoriale* » émerge à travers la lutte contre la pollution, la sécurité nucléaire ou la définition de nouveaux axes de transport internationaux. Il devient donc important pour l'UE de développer des relations préférentielles, non plus seulement sur une base commerciale, mais en fonction de la proximité.

Dans sa communication sur la grande Europe⁹, la Commission marque sa volonté de développer ses relations avec ses voisins. Constatant **que « l'élargissement est indiscutablement l'instrument de politique étrangère le plus efficace de l'Union »**, elle fait des propositions visant à apporter aux pays tiers une alternative à cette aspiration.

S'agit-il d'offrir un **catalogue exhaustif de « tout sauf l'adhésion »** comme l'ont indiqué certains commentateurs, ou un schéma politique cohérent ?

A l'évidence, il existe plusieurs champs d'action prioritaires pour ces politiques de coopération, offrant aux pays voisins de mettre en pratique des éléments plus ou moins importants de l'acquis communautaire.

Il est dans la tradition des accords d'association de faire aux pays tiers des propositions dans le domaine économique et commercial : protection réciproque des investissements, libéralisation des échanges. Nous avons vu qu'à plusieurs reprises, l'UE s'est engagée à promouvoir le libre échange avec ses partenaires ex-soviétiques ou méditerranéens. Le processus est encore limité, notamment parce qu'il implique un

⁹ COM(2003)104 final, op cit.

démantèlement des barrières douanières entre les pays tiers eux-mêmes, le marché communautaire leur étant déjà largement ouvert, à l'exception des produits agricoles.

La communication de la Commission propose aussi une **adoption par ces pays des disciplines du marché unique, sur le modèle de l'EEE** : des relations commerciales intensifiées ne pouvant fonctionner sans règles, celles de l'UE débordent logiquement ses limites.

A partir de la libéralisation des échanges de marchandises, suivant un processus qui n'est pas seulement communautaire (puisque développé aussi dans le cadre de l'OMC), **les pays tiers accéderaient peu à peu aux quatre libertés**, ou à quelque chose de ressemblant puisque la libéralisation complète des échanges agricoles et de la circulation des personnes n'est pas souhaitée par l'Union.

Concernant ce dernier point, c'est l'UE qui est en position de demandeur. L'extension des actions communautaires dans le domaine de la justice et des affaires intérieures induit un besoin de coopération accru avec les pays voisins. C'est pourquoi **Bruxelles recherche leur concours pour lutter plus efficacement contre l'immigration illégale, le crime organisé et le trafic des êtres humains**. Bien que la menace terroriste ait fait progresser la coopération, elle se heurte encore, comme dans l'UE à de nombreux obstacles juridiques et judiciaires.

Le concept **d'integrated border management** fait une large place aux opérations conjointes de contrôle et de surveillance. Cependant, il s'agit davantage d'une priorité pour l'UE que pour ses voisins, dont la situation économique difficile s'accommode d'un flux d'émigration et de quelques petits trafics, notamment dans les zones frontalières en crise. A titre d'incitation, l'application des normes Schengen serait assouplie en faveur des pays ayant accepté des accords de réadmission des clandestins, notamment pour faciliter la vie des frontaliers.

La **coopération dans le secteur des transports** fait partie des besoins les plus anciens. La politique des réseaux transeuropéens trouve son prolongement naturel chez les voisins continentaux, notamment la Russie. La modernisation du transport maritime, son développement comme alternative à la congestion, impliquent une coopération avec les PSEM. Comme cela a été fait dans l'UE, un programme commun d'axes prioritaires *euroméditerranéens* est à développer. Les pays tiers sont également sollicités pour adopter la réglementation communautaire.

Quant à la **diversification des importations d'énergie**, elle dépend de la réalisation d'oléoducs ou de gazoducs transcontinentaux reliant l'UE à sa périphérie orientale et méridionale. Il n'est pas difficile de convaincre toutes les parties en présence de l'utilité de ces investissements, à défaut de leur trouver un financement.

Dans le domaine de **l'environnement**, voilà longtemps que l'UE a franchi ses frontières en soutenant les efforts des nouveaux membres, de l'Ukraine et de la Russie pour accroître la **sécurité nucléaire** des centrales électriques et des installations militaires. D'une manière plus large, la **lutte contre la pollution** dans les bassins maritimes et fluviaux a une dimension transnationale évidente : la Méditerranée, la mer Noire, la Baltique, le bassin du Danube ne peuvent être régénérés sans une politique impliquant tous les riverains, notamment ceux qui ne font pas partie de l'UE et qui sont parfois à l'origine des dégâts les plus importants. Le succès n'est pas concevable autrement.

La communication rappelle également le souci de l'UE de participer à la réduction du retard de développement de ses partenaires orientaux et méridionaux. Cependant, en dépit de leur ampleur, la réduction des écarts de développement n'est pas l'objectif principal. Il est hors de portée des instruments communautaires existants.

Comme elle l'a déjà fait dans les accords d'association et de partenariat, la Commission souligne ses **exigences en matière de développement de la démocratie et de meilleure gouvernance. Ainsi se confirme le rôle déterminant des critères politiques dans les relations extérieures de l'UE. Qu'on soit ou non candidat, les entorses à la démocratie ne sont pas acceptables, bien que la démonstration en soit mieux faite avec Minsk qu'avec Moscou.**

Tout ceci à l'exclusion de la participation aux institutions : occupée à digérer dix nouveaux membres, l'UE ne souhaite pas dans l'immédiat ouvrir de nouvelles perspectives d'adhésion au-delà de ce qui a été promis à la Turquie et aux Balkaniques. Car il s'agit de **créer un cercle d'amis** et non d'offrir, comme en Europe centrale, une voie plus ou moins rapide vers l'intégration.

Comme la Norvège, les pays tiers de la périphérie européenne appliqueraient une grande partie de l'acquis sans participer à son élaboration. Mais ils bénéficieraient pour cela d'aides accrues, justifiées non seulement par leur situation économique, mais par les services rendus à l'UE, par exemple dans le domaine de la sécurité aux frontières.

Une communication ultérieure¹⁰ prévoit la création d'un instrument afin de financer les actions de voisinage, parallèlement aux fonds déjà en place pour les différents groupes de pays (TACIS, MEDA, etc...)

Seront-ils assez satisfaits de ce régime pour renoncer à leur velléités d'intégration ? Comme le souligne Ferdinando Riccardi, « *les négociations avec la Suisse confirment que des accords fondés sur les quatre libertés sans participation aux institutions se heurtent à des difficultés presque insurmontables*¹¹ ». Comment imposer à la Russie le respect de règles de concurrence qu'elle n'a ni l'envie ni la capacité d'appliquer sur son immense territoire ? **Quelle cour de justice arbitrerait les différends ?**

Quand les exigences politiques de l'UE ont été acceptées, c'est parce qu'elles étaient des conditions de l'adhésion. Vis-à-vis des PSEM ou de la Russie, de telles recommandations ont moins de chances d'être efficaces. Depuis le début des accords d'association, l'UE n'a jamais pu faire partager ses aspirations démocratiques aux pays arabes. Ce n'est pas vraiment plus facile dans l'ex-URSS, y compris en Russie.

D'une part, il est évident que **certains gouvernements préféreront de mauvaises relations avec Bruxelles au respect de la démocratie qui les obligerait à réduire leur pouvoir. D'autre part, il est possible que l'UE renonce à une partie de ses exigences pour éviter des problèmes à ses frontières.** Comme ailleurs, la politique étrangère de l'Union ne peut se réduire à « *un débat opposant idéalistes wilsoniens d'une part et tenants de la Realpolitik de l'autre.*¹² »

Pour les pays qui ne veulent pas de l'adhésion, la mise en œuvre d'une coopération à la carte convient à leur souhait de ne pas partager leur souveraineté et de limiter les ingérences de Bruxelles, notamment dans le domaine délicat de la démocratie.

Il n'en va pas de même avec des pays dont l'adhésion est l'objectif ultime et qui placent leurs relations avec l'UE dans cette perspective. Une *coopération renforcée* les ferait-elle renoncer ? Même les riches eurosceptiques comme la Suède ayant préféré l'adhésion à *l'association perpétuelle*, on peut faire l'hypothèse que les pauvres feront de même.

¹⁰ Préparer la voie pour un nouvel instrument de voisinage (COM(2003)393 final du 1^{er} juillet 2003, Bruxelles, 14p.)

¹¹ *Éditorial de l'Agence Europe du 31 mars 2003.*

¹² *Madeleine Albright, Madame le Secrétaire d'État, Mémoires, Albin Michel, Paris, 2003, 652p.*

En traitant des relations avec 14 anciens ou nouveaux voisins¹³, la communication ébauche une approche géographiquement différenciée, qui sera consolidée par la mise en place de plans d'action individuels.

Deux pays au moins (la Biélorussie et la Libye) ne souhaitent pas développer leurs relations avec l'UE, car ils ont d'autres priorités géographiques, russes ou slaves dans un cas, arabo-africaines dans l'autre. A moins d'un revirement, il n'est pas nécessaire de leur faire de nouvelles propositions.

La Commission, qui a longtemps défendu le principe d'une évolution de l'ensemble de **l'espace méditerranéen vers le libre échange, reconnaît que cet objectif ne sera pas atteint partout**. Plusieurs pays auront donc des relations plus étroites que les autres, en fonction de leur évolution économique. Mais la Commission ne propose pas d'accorder un traitement plus avantageux aux pays du Maghreb en dépit de leur proximité et d'une plus grande intensité de leurs échanges avec l'UE.

Il en sera de même des républiques ex-soviétiques. Bien que la Moldavie et l'Ukraine aient indiqué leur vocation à la candidature, la Commission les reconnaît seulement comme éligibles « *au bon voisinage* », comme la Russie. Les trois pays transcaucasiens n'ont même pas cette chance : la communication de la Commission ne leur consacre qu'une note en bas de page pour les exclure.

Cette attitude est-elle durable ? Dès la **révolution des roses à Tbilissi**, des parlementaires européens ont souhaité que l'UE lui apporte son appui en incluant la Géorgie parmi les « nouveaux voisins. » Après l'adhésion de la Roumanie, on peut penser que la Moldavie recevra davantage de soutien à sa demande d'accord d'association.

La mise en œuvre de politiques de proximité implique un investissement très important de l'UE, à contre-courant des tendances observées jusqu'à maintenant, dans des **politiques de non-adhésion**. Ce serait un choix majeur, **avec d'importantes charges budgétaires**, qui s'ajouteraient au coût d'intégration déjà élevé des candidats actuels. Cette option serait assurément moins coûteuse que l'intégration de nouveaux membres

¹³ En tant que candidats potentiels, les Balkaniques n'ont pas été inclus parmi les 14.

au niveau de vie peu élevé. Mais dans le **contexte actuel de frilosité budgétaire**, on voit difficilement une telle politique faire des progrès significatifs. Et comment **justifier vis-à-vis de Moscou une générosité accrue en faveur de l'Ukraine ?**

Elle impliquerait aussi une **vision à long terme des périphéries de l'Union** qui a jusqu'à maintenant fait défaut, mais que la Commission souhaite faire émerger. Les 25 ou 27 États membres doivent dépasser leur approche classique, dominée par les intérêts régionaux, pour parvenir à une **perception convergente de leur environnement géopolitique**. Ce n'est pas évident : imaginons que la politique de voisinage des États-Unis soit définie au niveau des États. Il ne serait pas très facile de faire partager les mêmes priorités à l'Alaska et à la Floride.

La coopération peut-elle au moins s'engager dans un cadre géographique plus restreint où les intérêts communs sont plus visibles : amélioration de l'environnement, organisation d'un réseau de transports, aménagement concerté d'espace fragiles. Nous allons voir ci-dessous jusqu'à quel point le développement des coopérations transfrontalière et transnationale peut y contribuer.

DES FRONTIÈRES MOBILES

Depuis 1989, la géographie politique de l'Europe a été plus profondément modifiée que celle des autres continents. Après avoir été divisée en compartiments étanches pendant la guerre froide, l'Europe est entrée dans une nouvelle phase de mobilité de ses frontières qui la ramène à des périodes anciennes, où elles se déplaçaient au gré des décisions prises par les rois, au Congrès de Vienne ou ailleurs.

Cependant, sauf dans les pays de l'ancienne Yougoslavie, **l'évolution récente va dans le sens de l'ouverture et de la paix.** Le statut de ces frontières évolue en fonction des élargissements en cours et de l'adoption progressive par les nouveaux membres de l'acquis Schengen.

Plus globalement, un nouveau rôle est à jouer par les frontières dans le contexte d'une recomposition progressive du continent : il doit s'exercer dans le sens de l'ouverture (gestion de la circulation des personnes) et du développement économique (réduction des écarts de développement, qui sont particulièrement élevés dans les zones frontalières).

Du point de vue de la libre circulation des personnes, l'espace européen se divise en trois catégories :

- La **zone Schengen** : l'UE à 15 sans les Iles britanniques, avec la Norvège et l'Islande ;
- **Ceux qui se préparent à y entrer** : les dix nouveaux États membres, la Bulgarie, la Roumanie et les pays qui veulent adhérer rapidement (Turquie, Croatie et éventuellement la Suisse¹⁴) ;
- **Ceux qui doivent en subir les effets** : voisins de l'Union sans perspective ou désir d'adhésion, *de facto* impliqués dans la mise en œuvre de l'acquis Schengen parce qu'ils doivent gérer une frontière commune avec l'UE.

Entre ces trois espaces et à l'intérieur de chacun d'eux, une trame complexe de **frontières** continue de diviser l'Europe. Mais en deux décennies, leur rôle a changé : elles sont aujourd'hui **plus nombreuses**, mais **plus faciles à franchir**. Il n'y a plus de pays complètement isolé comme l'était l'Albanie ou de zones interdites très étendues comme en URSS avant 1985.

Entre les États membres de Schengen, les frontières sont devenues de simples limites administratives que les personnes et les marchandises franchissent sans contrôle. Leur *spiritualisation* marque le terme d'une évolution : la frontière franco-allemande n'a plus grand-chose de commun avec la *grande muraille* de 1939, hérissée des puissantes fortifications de la ligne Maginot. Mais l'héritage du passé n'a pas disparu, notamment entre les deux Allemagnes, où les traces de la ligne de démarcation sont toujours visibles.

Là où la politique de Schengen n'est pas encore mise en œuvre, les frontières internes de l'Union élargie ont gardé leur vocation initiale. D'une part, le processus d'ouverture en cours réduit progressivement les handicaps des zones frontalières, en augmentant le trafic et en facilitant l'émergence de nouvelles activités économiques dans des espaces devenus actifs, créateurs de valeur ajoutée et d'emplois.

D'autre part, il révèle l'importance des écarts de revenus. Même si ceux-ci sont en eux-mêmes créateurs d'opportunités économiques, ils soulignent la nécessité des

¹⁴ Qui souhaite comme la Norvège adhérer à Schengen sans entrer dans l'UE.

politiques de développement à mener pour effacer les cicatrices de l'histoire. Plus d'une décennie après l'ouverture du rideau de fer, alors que beaucoup d'obstacles aux échanges ont été éliminés, **les zones frontalières portent encore le poids du passé : des territoires maltraités par quatre décennies d'isolement et de priorité aux activités militaires, un retard d'équipement en infrastructures et une sous-exploitation de leurs potentialités économiques.**

Enfin, aux frontières externes de l'UE élargie, les pays tiers sont confrontés à l'émergence d'une politique commune nouvelle, conçue pour un espace global et qui met donc fin à beaucoup d'arrangements bilatéraux. Dans un contexte de lutte contre les migrations non souhaitées (immigration économique, mais aussi trafics de toute nature), ces pays sont fortement incités à la coopération, alors que certains mouvements contribuent à leur prospérité et atténuent leur marasme économique. Cette évolution est particulièrement sensible à l'Est, où les nouveaux membres sont adossés à des frontières récemment ouvertes (avec les pays de la CEI) ou nouvellement créées (entre les Baltes et la Russie et la Biélorussie). Les échanges commerciaux et l'émigration y sont stimulés par la pénurie qui règne dans l'ex-URSS. C'est pourquoi les nouveaux membres redoutent à la fois l'intensification de l'immigration clandestine, la croissance des activités illicites et les pertes d'activité qui découleraient de contrôles plus stricts. **Les écarts de revenus qui n'existaient pas dans le passé (entre la Pologne et ses voisins de l'est) ou n'avaient pas d'impact puisque la frontière était infranchissable (entre la Grèce et l'Albanie), apparaissent aujourd'hui dans toute leur ampleur et sont parfois en augmentation.**

En Europe centrale et orientale, au contact de pays aux situations socio-économiques très contrastées, appelées à gérer des flux de plus en plus importants et confrontées à des changements éventuels de statut (adhésion, reprise de l'acquis Schengen etc...), les zones frontalières doivent non seulement assurer leurs propres mutations, mais jouer un rôle intégrateur dans le processus complexe de recomposition du territoire européen.

Dans un contexte de décroissance des niveaux de revenus de l'ouest vers l'est, qui est un trait structurel de l'Europe depuis plusieurs siècles, les frontières exercent une fonction d'écluse, en gérant les écarts actuels et en travaillant à leur réduction dans le futur.

GRADUATION DU PIB/H DES ZONES FRONTALIERES AVANT LES ADHESIONS DE 2004

PIB / h en SPA par type de zone		EUR 27 = 100
UE à 15 (toutes zones)		116
Zone frontalière	côté UE	115
UE / pays candidats	côté candidats	53
Moyenne pays candidats (toutes zones)		44
Zones frontalières des pays candidats entre eux		42
Zones frontalières des pays candidats avec des pays tiers		37

Source : deuxième rapport sur la cohésion.

Les zones frontalières de l'UE à 15 avec les nouveaux États membres connaissent quelques désavantages, mais sont dans une situation très proche de la moyenne à 15, du point de vue du PIB/h, ce qui donne une bonne idée des progrès accomplis depuis 1989. L'impact du *rideau de fer* est encore marqué par une plus faible densité des infrastructures.

Derrière cette frontière, la chute est brutale : le PIB par habitant tombe à 53% de la moyenne UE à 27. Même si ces chiffres sont à relativiser en raison de l'importance de l'économie informelle et des incertitudes statistiques, le contraste est bien plus net que dans le cas souvent cité de la frontière États-Unis-Mexique. Cependant, ces zones sont très dynamiques et nettement plus développées que les pays auxquels elles appartiennent. Les populations concernées n'ont pas été très longues à saisir les opportunités créées par l'ouverture, même partielle, des frontières.

Plus qu'en Europe occidentale subsistent des écarts de prix et de disponibilité entre de nombreux produits, qui alimentent un commerce frontalier très intense et parfois illicite, qui constitue une puissante incitation au tourisme. **Une économie informelle, dynamique et flexible a revitalisé des zones autrefois en sommeil.** En Europe centrale, aux frontières des nouveaux membres avec l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, le développement local est particulièrement soutenu. Il est moins marqué entre la Grèce et la Bulgarie, en raison de la situation géographique : ces zones sont montagneuses, faiblement peuplées et mal desservies.

Le revenu descend à nouveau **dans les zones frontalières entre pays candidats (42 %), qui n'ont pas encore compensé les effets négatifs de quatre décennies**

d'isolement. Le mouvement d'ouverture est moins accentué et ses bénéfices économiques moins voyants. La situation périphérique des zones concernées, accentuée par la faiblesse des équipements reste encore très sensible. Une partie de ces frontières traverse des zones faiblement peuplées et peu urbanisées, qui n'ont pas un très fort potentiel de croissance (Carpatés, vallée du Danube, frontières entre les pays baltes).

Plus loin vers l'est, le PIB/h baisse encore davantage à proximité des pays de la CEI ou des Balkans (37%). Beaucoup de ces régions sont dominées par une économie agraire qui n'est pas en mesure de tirer parti des effets de l'ouverture. Quand un État membre est le voisin de l'un de ces derniers pays, par exemple entre la Grèce et l'Albanie ou entre la Finlande et la Russie, les écarts sont énormes et sans équivalent dans d'autres parties du monde.

A court terme, les frontières sont confrontées aux problèmes posés par **l'intensification des mouvements** : amélioration des infrastructures, gestion des flux de personnes et de marchandises dans le contexte d'une économie moderne, avec des carences importantes en capacité administrative. Tous les mouvements ne sont pas les bienvenus, puisque qu'on observe aussi une croissance rapide des trafics en tous genres, y compris la criminalité organisée, ce qui met au premier plan les problèmes de circulation des personnes. L'intensification des échanges devrait accentuer les effets d'osmose, propageant le relèvement du niveau de vie de l'ouest vers l'est. Il est donc important de donner à ces zones les moyens de jouer leur rôle : augmenter leur capacité de générer de la valeur ajoutée et des emplois tout en maintenant au minimum nécessaire les fonctions de contrôle et de limitation des mouvements.

Comme dans d'autres domaines, l'UE mène dans ces zones une politique combinée de dérégulation, d'instauration de nouvelles disciplines et de subventions.

Aux frontières internes, c'est la dérégulation qui l'emporte. Depuis l'achèvement du marché unique, la mise en œuvre du principe de non-discrimination et l'arrivée de l'euro réduisent peu à peu les effets d'écran hérités du passé. La progression de l'espace Schengen est la matérialisation la plus voyante de ce processus.

La mutation la plus frappante concerne **l'Allemagne** : en quelques heures, les frontières les plus étanches de l'Europe se sont largement ouvertes. Depuis l'unification, il lui faut recoudre le centre du pays et *désinsulariser* Berlin. Elle s'y

emploi avec des moyens importants, notamment pour reconstituer les infrastructures. Elle utilise les avantages de la communauté de langue et de monnaie. Le développement des échanges, les migrations alternées de travailleurs (*pendlers*) et le transfert de la capitale à Berlin ont déjà atténué les contrastes de revenus.

Les frontières actuelles des nouveaux membres entre eux et avec l'UE sont destinées à connaître le même sort. On peut cependant s'attendre à un processus moins rapide : en général, ces frontières exercent un effet barrière bien plus important qu'en Europe de l'ouest. Transformer les lignes qui courent de la Baltique à l'Adriatique et au nord de la Grèce en frontières internes de l'UE élargie ne sera pas une petite affaire. Les périodes de transition impliquent le maintien de contrôles après les adhésions. Il s'agit de pays différents, souvent séparés par une longue histoire et des obstacles naturels. Entre l'Autriche et ses voisins de l'est, le souvenir de l'empire des Habsbourg ne suffira pas à réduire les contrastes, avec des tensions possibles des deux côtés : à l'ouest on craint les effets sur les salaires des délocalisations d'activités et de l'arrivée massive de travailleurs migrants. A l'est on redoute les rachats de maisons ou de terres jadis possédées par des germanophones expulsés après 1945.

L'abolition des contrôles aux frontières internes est inséparable de la mise en œuvre de disciplines communes aux frontières externes, qui reculent avec l'élargissement. Le respect des normes du marché unique, le succès de la gestion communautaire des mouvements des ressortissants des pays tiers en dépend. C'est la logique de Schengen, qui impose aux frontières orientales de la Pologne des contrôles plus systématiques que ceux effectués aujourd'hui. Des deux côtés, on redoute leur *brickwall effect* : depuis la fin de l'URSS, les Ukrainiens et les Biélorusses n'avaient pas besoin de visa pour venir en Pologne, qui a voulu des *frontières ouvertes* pour développer les échanges de toute nature et contribuer à la stabilité de ses voisins de l'est. Varsovie n'entend pas renoncer à cet aspect essentiel de son *Ostpolitik* et refuse de devenir un *Grenzstaat* sur le long terme¹⁵.

Cependant, la logique de Schengen ne se prête pas à beaucoup d'exceptions : aussi longtemps que les pays situés à l'est de l'UE élargie ne maîtriseront pas leurs flux (tolérance à l'émigration clandestine, insuffisance de la lutte contre le crime organisé et notamment le trafic des être humains), il n'y aura pas d'alternative au renforcement

¹⁵ *Franciszek Draus, op cit.*

des contrôles. La tendance actuelle est donc à la modernisation des postes frontières, aux barrières électroniques et autres merveilles de la technique. Mais les pressions s'accroissent : 40 personnes/mois trouvent actuellement la mort en tentant de franchir clandestinement les frontières externes de l'UE¹⁶).

Depuis l'achèvement du marché unique, le développement des zones frontalières fait partie des objectifs de la politique régionale communautaire. Au début des années 1990, l'UE a mis en place le programme de coopération transfrontalière **INTERREG I** (1990-93). Établi dans le cadre de l'UE à 12, il avait pour objectif initial de faire face aux difficultés que susciterait l'abolition des frontières intérieures (par exemple les pertes d'emplois découlant de la fin des contrôles).

Cependant, les zones frontalières externes de l'époque (frontière interallemande, frontières terrestres et maritimes de la Grèce) ont aussi été rendues éligibles, pour lutter contre leur isolement. Cette disposition s'est révélée très utile après l'ouverture du rideau de fer, intervenue quelques mois plus tard. **INTERREG I**, puis **INTERREG II** (1994-99) ont donc financé les premières opérations d'ouverture de la ligne Oder-Neisse ou de la Grèce avec la Bulgarie et l'Albanie.

Depuis le sommet de Berlin, un accent particulier a été mis sur les frontières de l'UE avec les pays candidats, qui bénéficient d'une forte croissance des dotations **INTERREG**, au titre de la troisième génération du programme (2000-2006), avec un total de 12 milliards d'€ aux frontières externes de l'Allemagne (16€/h/an) et de l'Autriche (4€/h/an).

Ces montants ne sont pas symboliques. Ils permettent d'accélérer l'ouverture de postes frontières, d'en créer de nouveaux et de stimuler des activités économiques comme le tourisme. Ils servent à développer des actions conjointes, qui sensibilisent les populations concernées à la coopération. C'est pourquoi ces programmes sont fortement soutenus par les élus des régions concernées, en dépit des difficultés rencontrées dans leur gestion.

En 1994, le système a été étendu de l'autre côté de la frontière par la création d'une ligne budgétaire spéciale **PHARE-CBC**¹⁷ pour financer ces actions dans les pays

¹⁶ Selon l'Institute of Race Relations, août 2003.

¹⁷ *PHARE crossborder co-operation (CBC)*.

candidats, qui s'est d'abord concentrée dans la zone frontalière avec l'UE, puis s'est étendue aux frontières entre les pays éligibles à PHARE.

Entre 1994 et 1998, les dotations moyennes allouées par PHARE pour ce type de coopération ont été assez élevées : 9€/h/an, soit un montant très comparable à celui alloué par INTERREG de l'autre côté : 7€/h/an. Malheureusement, les paiements PHARE sont arrivés beaucoup plus tard que ceux d'INTERREG, déjà plus lents que les autres programmes structurels.

En effet, PHARE-CBC cumule les difficultés inhérentes à la gestion PHARE et à la coopération transfrontalière. Assez largement calculé par le Parlement européen, son budget a dépassé la capacité d'absorption des régions bénéficiaires. En l'absence de projets réellement transfrontaliers, les autorités concernées ont financé des actions de développement régional ou de reconversion industrielle, qui n'avaient pas trouvé de financement ailleurs. PHARE-CBC a donc été sévèrement jugé par les organismes de contrôle (Cour des comptes) et les parlementaires européens qui en avaient fait la promotion. Cependant, il a joué un rôle démonstratif important pour les populations des régions frontalières, dans l'attente de l'adhésion.

En 1995, le programme CREDO a été créé pour développer la coopération transfrontalière entre les pays alors éligibles à PHARE (les dix candidats, l'Albanie et la Macédoine) et avec leurs voisins TACIS. Primitivement doté de 102M€, le programme s'est révélé trop ambitieux. 458 projets ont été identifiés pour un montant total de 39M€. Une centaine a été retenue et 7M€ effectivement dépensés, ce qui donne une bonne idée de la difficulté à réaliser de telles opérations.

Pour compléter son dispositif, l'UE a lancé en 1996, dans le cadre de TACIS, un programme d'assistance aux régions frontalières des pays de la CEI (Russie, Biélorussie, Ukraine et Moldavie), avec leurs voisins INTERREG et PHARE. Un montant global de 132.5 M€ a été engagé entre 1996 et 2000, soit 26.5M d'€/an, en grande partie consacré à la construction de postes frontières (48%) et à l'amélioration de l'environnement (34%). Le programme le plus important a bénéficié aux régions russes proches de la Finlande. Comme ailleurs, la consommation des crédits a été très lente et a donné lieu à des ajustements à la baisse.

En raison de la suspension d'une grande partie des aides communautaires jusqu'en 1999, la Turquie n'a pas eu accès à ces programmes avant 2004. Ses zones frontalières occidentales, maritimes et continentales, sont appelées à valoriser leurs nombreuses

complémentarités, en Thrace (triangle Bulgarie-Turquie-Grèce autour d'Edirne) et avec les îles grecques de l'est de la mer Égée. Les autres régions frontalières (Géorgie, Arménie, Iran, Irak et Syrie) ont aussi des potentialités, mais la coopération y est encore plus problématique.

L'extension du modèle INTERREG aux pays candidats et même au-delà, donne des résultats mélangés. Du point de vue strictement économique, le montant limité des dépenses ne permet pas d'identifier un impact spécifique. Sauf exception, elles exercent plutôt un effet de catalyse.

Même en Europe occidentale de telles opérations sont lentes et difficiles. Il était donc assez audacieux de lancer cette coopération seulement quelques années après l'ouverture des frontières. Mais dans les nouveaux États membres, elles symbolisent les réalités d'une Europe de la coopération dans les zones qui ont le plus souffert des affrontements.

L'EMERGENCE D'ESPACES TRANSNATIONAUX DE COOPERATION

La recomposition de l'Europe ne peut pas se limiter au traitement de ses zones les plus sensibles. Elle s'applique à des espaces plus vastes où des priorités communes doivent émerger, qui sont davantage que l'addition de leurs composantes.

Plus encore qu'en Europe occidentale où les besoins de coopération sont limités par la dimension péninsulaire ou insulaire d'une grande partie de l'espace, l'Europe centrale a besoin de politiques communes. **Aux périphéries orientales et méridionales de l'Union, le besoin de mise en œuvre de politiques concertées dépasse largement les limites actuelles et même futures de l'UE.** Pour maintenir la cohérence de ses actions, l'Union européenne doit faire partager ses objectifs à ces pays et contribuer à leur réalisation.

Même améliorée, la coopération transfrontalière est par nature géographiquement limitée à des actions de développement local de type linéaire, à traiter dans le cadre bilatéral, parfois multilatéral des *Eurozones* ou des *Eurorégions*. En matière de transports, de protection de l'environnement ou d'aménagement du territoire, les problèmes ont une dimension plus vaste, nécessitant une approche multilatérale.

Il en résulte un intérêt croissant pour le développement de la coopération au niveau **d'espaces géographiques de dimension intermédiaire entre les États, plus nombreux et plus petits et l'Union européenne toujours agrandie** : des régions transnationales appartenant à plusieurs États de différentes catégories (membres de l'UE, candidats, pays tiers).

Premier exemple : dans la lutte contre la pollution maritime, chaque pays riverain est impuissant. L'Union peut participer, mais elle est trop éloignée pour intervenir directement. Ce problème ne peut donc être traité que dans un cadre géographique intermédiaire. Deuxième exemple : dans les vallées alpines, la Suisse a opté pour une politique volontariste de transport combiné, qui ne sera réellement efficace que si les autres pays acceptent de coordonner leurs actions, dans le cadre d'une gestion concertée du transit, compatible avec la protection de l'environnement.

Une bonne illustration du traitement de ces problèmes est apportée par la coopération dans l'espace nordique depuis le début des années 1990. Les quatre États membres de l'UE à 15 (Allemagne, Danemark, Suède et Finlande) pouvaient se coordonner, mais ce n'était pas suffisant, des actions efficaces impliquant la participation des pays tiers de la région, anciens (Norvège) ou nouveaux candidats (Pologne et pays baltes) ou destinés à demeurer à l'extérieur (Russie), les derniers ayant les problèmes les plus importants et le moins de capacité à les résoudre.

L'UE a quelques ressources financières et une politique de l'environnement, mais il lui faut coordonner l'intervention de plusieurs instruments financiers internes (fonds structurels) ou externes (PHARE et TACIS). Pour chacun de ces fonds, une telle opération n'est pas prioritaire : elle doit recueillir l'accord des États membres non riverains, qui siègent au comité de gestion et défendront d'autres projets. Une initiative *ad hoc* est donc indispensable.

Les années de guerre froide ont fait de **la Baltique** un espace de confrontation et de ses ports autant de bases navales. Plus que d'autres, elle a souffert de la pollution des systèmes économiques communistes : exploitation des schistes bitumineux en Estonie, déversement des eaux usées dans le golfe de Riga, effluents de l'Oder et de la Vistule, fuites radioactives des centrales nucléaires de Sosnovy bor (Russie) et Ingalina (Lituanie). Au début des années 1990, les travaux de remise en état du bassin ont été estimés à 18 milliards d'€ sur 20 ans.

Au poids du passé s'ajoutent des risques pour l'avenir : l'exploitation d'un gisement de pétrole sous-marin au large de l'*oblast* de Kaliningrad, à proximité immédiate de la réserve naturelle de l'isthme de Courlande¹⁸ est envisagée par la Russie, dans des conditions estimées dangereuses pour l'environnement. De même, l'augmentation du trafic de pétrole russe en provenance du golfe de Finlande et des ports baltes fait redouter une marée noire à tous les pays de la région.

En mars 1992, à partir d'une initiative germano-danoise, un Conseil de coopération baltique a été créé avec un large éventail de thèmes : coopération économique et technologique, protection de l'environnement, développement des transports, du tourisme et de la culture. La même année a été lancé à Helsinki un programme baltique pour l'environnement. Les pays riverains ont établi et fait approuver par leurs ministres en décembre 1994 un cadre d'aménagement du territoire pour la Baltique¹⁹, première tentative pour développer une gestion transnationale du bassin, qui dépasse le cadre de la protection de l'environnement. L'Union européenne a accepté de financer la coopération baltique au titre de sa nouvelle initiative INTERREG IIC (1996-99), puis INTERREG IIIB (2000-2006).

Au-delà du cercle polaire arctique, la coopération a été engagée dans le cadre d'un ***Barents council***, regroupant les cinq pays nordiques et la Russie. Les Nordiques redoutent les effets d'une mauvaise gestion de la Carélie et de la péninsule de Kola, où abondent les zones endommagées par l'exploitation minière et les activités militaires. Ils veulent tirer parti de l'ouverture du territoire russe pour établir un nouveau mode de gestion des territoires appartenant à l'espace hyperboréal. Il s'agit d'abord d'éliminer les risques majeurs (traitement des déchets miniers et nucléaires, qui abondent sur le territoire russe et dans l'Océan arctique) et de désenclaver chaque zone en construisant les maillons ouest-est qui font défaut (construction de routes, modernisation des infrastructures portuaires, ouverture de lignes téléphoniques). Cette coopération arctique s'adresse en particulier à la Russie, où se trouve la majorité de la population installée au-delà du cercle polaire²⁰.

¹⁸ Une flèche littorale riche en bio-diversité inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO.

¹⁹ Voir Vision and Strategies around the Baltic Sea 2010 (VASAB), *Baltic Institute, Karlskrona 1994*, 96p.

²⁰ Sur les 19 millions d'habitants qui vivent au nord du 60° de latitude dans l'hémisphère nord, 10.6M, soit 56% vivent dans les pays nordiques. 560000h soit 3% seulement, résident en Amérique du nord

Le Danemark, la Suède et la Finlande pressent l'UE de développer sa *dimension nordique* en accroissant sa coopération avec les autres pays de la façade arctique et en particulier avec la Russie. Il s'agit à la fois de gérer l'incorporation progressive des nouveaux membres et de développer les relations de proximité avec des pays qui n'ont pas vocation à adhérer. Jusqu'à présent, les autres États de l'UE n'ont pas manifesté un grand enthousiasme pour dégager des ressources supplémentaires en faveur de cette coopération, qui a déjà concentré des financements importants en provenance d'INTERREG, de PHARE et de TACIS.

Il serait souhaitable d'aller plus loin, car la voie tracée par les Nordiques offre un cadre intéressant pour concrétiser des *politiques de proximité* :

- elle a **correctement identifié plusieurs problèmes importants** qui ne peuvent être traités que par la coopération transnationale (pollution maritime, risques nucléaires, développement du transport maritime, aménagement du territoire) ;
- elle a établi un **cadre politique** (conférences ministérielles) et technique (*Baltique 21* pour l'environnement, *VASAB* pour l'aménagement du territoire) qui fonctionne ;
- des **projets concrets** ont été identifiés et sont déjà opérationnels ;
- elle **associe les trois catégories de pays** (États membres, ex-candidats, pays tiers) qui doivent agir de concert.

On peut souhaiter que cet exemple soit imité dans d'autres régions qui ont comme les Nordiques une communauté de problèmes à transformer en communauté d'opportunités : le massif alpin, le bassin du Danube, l'Adriatique, la mer Noire ou la Méditerranée, pour ne retenir que les espaces qui ont un minimum de personnalité géographique.

Nous avons indiqué l'importance des problèmes de gestion de l'espace alpin. La prise en compte dans un cadre communautaire des problèmes cruciaux des percées alpines se heurte à des difficultés. L'impératif de libre circulation empêche les vallées alpines de l'UE de prendre les mesures restrictives nécessaires pour préserver leur environnement et protéger le tourisme. Seule **la Suisse est restée maîtresse de ses**

(Canada, Alaska, Groenland). En 1989, les autres (7.85Mh, soit 41%) se trouvaient dans le nord de la Russie d'Europe et de la Sibérie, avec un niveau de vie en chute rapide.

cols, en assumant des dépenses très lourdes pour développer un réseau de transport combiné. Depuis l'accident intervenu dans le tunnel du Mont Blanc, la France et l'Italie s'engagent à leur tour dans cette voie. Nulle part en Europe une politique de coopération transnationale n'est plus nécessaire pour mettre en cohérence les efforts de chacun, diminuer les coûts, maximiser les avantages et établir une compatibilité entre les politiques communes des transports et de l'environnement sur l'ensemble du massif.

La Suisse a joué un rôle important dans l'adoption en 1991 de la *Convention alpine*, qui jette les bases d'une gestion concertée du massif entre tous les pays concernés²¹. A partir d'une proposition préparée par la *Commission internationale pour la protection des Alpes*, qui existe depuis 1952, la *Convention alpine* couvre la totalité du massif alpin et une partie de ses abords, soit 191000 km², où résidaient 13 millions d'habitants en 1990.

La *Convention alpine*, à travers la mise en œuvre de ses multiples protocoles²², devrait assurer une protection coordonnée du massif, en liaison avec la politique communautaire de l'environnement : préservation de l'atmosphère, protection des sols, du régime des eaux, des espèces et des biotopes. Les dispositions concernant l'aménagement du territoire (place du tourisme, conditions de développement de l'agriculture de montagne, transports) à établir dans le protocole *ad hoc* sont encore controversées et doivent être précisées.

Dans sa configuration hydrographique, **le bassin du Danube** couvre plus de 800000 km² appartenant à 14 pays, dont 6 membres de l'UE et 4 pays candidats²³. Depuis la fin de l'empire austro-hongrois, qui en occupait la plus grande partie, on a évoqué en vain l'intérêt d'une coopération dans cet ensemble géographique naturel. Les projets de *Fédération danubienne* ou de zone de libre-échange ont été des échecs. Depuis la disparition du rideau de fer, qui avait placé la plus grande partie de l'ancien empire, à l'exception de l'Autriche, dans la partie orientale de l'Europe, ces opportunités sont à

²¹ France, Allemagne, Italie, Suisse, Autriche, Liechtenstein, Slovaquie et Monaco.

²² Protection de la nature, agriculture de montagne, aménagement du territoire et développement durable, tourisme, forêts de montagne, protection des sols, énergie, et transports.

²³ Roumanie, Bulgarie, Croatie et Suisse.

nouveau évoquées²⁴, dans un contexte d'amélioration significative des relations bilatérales.

En 2002, le gouvernement de Vienne a invité les pays du bassin du Danube à une conférence ministérielle qui a jeté les bases d'une relance de la coopération, à partir d'une amélioration des conditions de navigation sur le fleuve (réparation des dommages infligés à la Serbie par le conflit du Kosovo²⁵, contrôle du trafic, simplification des formalités douanières) et a défini de nouvelles priorités (amélioration de la qualité de l'eau dans le bassin par la mise au point d'un plan de régulation et de gestion des eaux). Suite à l'adhésion de quatre nouveaux pays danubiens en 2004, cette coopération doit s'intensifier dans le cadre de réunions ministérielles régulières, l'Union européenne adhérant à la vénérable *Commission internationale du Danube*²⁶.

Aussi longtemps qu'a duré la Yougoslavie, **la coopération dans le bassin de l'Adriatique** était une question bilatérale, à gérer entre Rome et Belgrade. Depuis sa disparition, elle ne va pas de soi, entre les *États successeurs* qui sortent d'une décennie de conflits et avec l'Albanie qui a subi plus de quarante ans d'isolement total.

L'Italie veut combattre le développement de l'immigration clandestine et des trafics de toute nature, la pollution de la mer, notamment par le largage des bombes inutilisées par les avions de l'OTAN lors de la campagne du Kosovo. Elle veut stabiliser la région en obtenant des pays concernés des engagements de bonne conduite. C'est pourquoi elle a pris l'initiative de réunir tous les pays concernés (y compris la Grèce) à Ancône en mai 2000. Une déclaration en faveur d'une initiative de coopération transnationale entre les pays de la région a été adoptée entre l'Italie et la Grèce d'une part, la Slovénie, la Croatie, la Bosnie et l'Albanie d'autre part, sur les thèmes suivants : lutte contre les activités illégales, sécurité de la navigation maritime, culture et environnement.

²⁴ Voir Pierre Béhar, *l'Autriche Hongrie, idée d'avenir, Desjonquères, Paris 1991 187p.*

²⁵ 26 M€ de travaux financés à 85% par le budget communautaire (2000-2002) pour rétablir la navigation sur le fleuve.

²⁶ Le statut international du Danube remonte aux traités de Paris de 1856 et 1921, la Convention en vigueur ayant été signée à Belgrade en 1948 et révisée en 1964.

Le programme CARDS offre un budget pour la coopération régionale de plusieurs centaines de millions d'euros, dont une partie peut être consacrée à la coopération trans-adriatique et balkanique. Il reste cependant quelques étapes à franchir pour que cette coopération prenne forme.

Depuis longtemps un enjeu important de la politique internationale, par exemple dans le cadre de la *question d'Orient*, le **bassin de la mer Noire** a été soumis à la logique bipolaire de la guerre froide. La Turquie y était seule, soumise à la pression de l'URSS et de ses deux satellites, suivant un modèle de confrontation classique dans la région, remontant au début du XVIII^e siècle²⁷. Entre les deux blocs, les liaisons étaient réduites au minimum : peu de trafic maritime et aérien international, des frontières terrestres complètement étanches ou faiblement ouvertes. En dépit de la fragilité d'un espace maritime presque totalement fermé, le souci de préservation de l'environnement était absent.

Depuis 1989, peu de régions ont bénéficié de changements aussi importants. Non seulement la Roumanie et la Bulgarie ont retrouvé leur liberté d'action, mais la dislocation de l'URSS a pour la première fois bordé la mer Noire de sept pays riverains ou quasi-riverains²⁸. Depuis la disparition du Pacte de Varsovie et l'obsolescence de la flotte russe, la fin de la pression militaire est un événement sans précédent.

En 1992, la Turquie a lancé la **Communauté des pays de la mer Noire (BSEC)**²⁹, vaste ensemble de 11 pays, riverains du bassin ou intéressés à son évolution. Bien que l'objectif initial soit de développer les échanges dans une zone où l'économie turque dispose d'un avantage comparatif, la BSEC est devenue un forum où des pays parfois opposés traitent en commun de l'amélioration de l'environnement ou des réseaux de transports des personnes, des marchandises et de l'énergie.

Pour l'Union européenne, l'accès aux rives de la mer Noire ne sera une réalité qu'en 2007. Bien qu'elle ne soit pas riveraine, la Grèce y est déjà intéressée, au moins pour

²⁷ La Russie s'est ouverte une fenêtre sur la mer Noire, alors un lac ottoman, en obtenant la cession d'Azov au traité de Karlowitz en 1699.

²⁸ Turquie, Russie, Roumanie, Bulgarie, Ukraine, Géorgie et Moldavie.

²⁹ Black Sea Economic Community (BSEC), avec 11 membres : 6 riverains (Turquie, Bulgarie, Roumanie, Ukraine, Russie, Géorgie), 5 voisins (Grèce, Albanie, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan).

des raisons historiques, qui remontent à la plus lointaine Antiquité. En accueillant plus de 300000 *pontiques*³⁰, elle a repris conscience de ses intérêts dans cette partie du monde. Mais elle n'y réalise qu'une faible partie de ses échanges et surtout avec ses voisins balkaniques, donc hors mer Noire.

L'UE est concernée, en raison de l'existence d'enjeux communs aux bassins du Danube, de la mer Égée et de la mer Noire. En raison de son histoire géologique, cette dernière possède un milieu écologique particulièrement vulnérable à la pollution. Ses eaux sont dégradées par l'apport des fleuves ukrainiens et russes et surtout du Danube, à lui seul responsable de la moitié des dégâts.

Le développement de l'exploitation du pétrole et du gaz de la Caspienne fait des Détroits un point de passage de plus en plus encombré. Leur trafic a quadruplé en dix ans et comprend une proportion importante de produits dangereux, transportés par des navires qui ne respectent pas toujours les règles de sécurité. Les Turcs redoutent une catastrophe dans la mer de Marmara ou pire dans les Détroits. Les îles de la mer Égée ont tout autant à craindre, avec des conséquences dramatiques sur leurs activités touristiques.

Actuellement, les structures de la *Communauté de la mer Noire* ne sont pas à la hauteur des enjeux. En dépit de ses motivations, la Turquie n'a pas assez de moyens et d'expérience pour dépasser le cadre d'un petit secrétariat intergouvernemental. Quant aux autres pays, ils sont trop démunis ou ont d'autres priorités. Seule l'Union européenne pourrait donner à cette coopération une forme opérationnelle, mais elle n'est pas encore sûre de pouvoir y consacrer des moyens importants. Après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, il ne fait pas de doute que le bassin de la mer Noire sera une des *frontières* les plus sensibles de l'UE élargie. Car cette région couvre une grande partie de la *zone grise* où sont localisés les candidats reconnus et potentiels les plus importants. Quelles que soient les futures trajectoires d'adhésion, l'UE ne pourra faire moins que d'accorder un intérêt grandissant au bassin et à ses problèmes.

Comme dans la Baltique, la création d'un système structuré de coopération multilatérale est le seul moyen de traiter efficacement de nombreux problèmes

³⁰ La grande majorité des 358000 Soviétiques de " nationalité " grecque comptés dans le recensement de 1989 résidaient le long de la mer Noire: près de 100000 dans chacun des pays riverains (Ukraine, Russie, Géorgie). Voir Michel Bruneau, Les Grecs pontiques, diaspora, identité, territoires, CNRS Éditions, Paris 1998, 247p.

territoriaux. Le développement de nouveaux réseaux de transports des personnes et des marchandises, mais aussi de l'énergie et de l'information ont de nombreux aspects communs. Il en va de même pour la protection de l'environnement et plus largement des grands problèmes d'aménagement du territoire. Reste à trouver des moyens opérationnels : la BSEC veut développer la coopération dans le domaine de l'énergie, par analogie avec la CECA. La mer Noire étant couverte par au moins cinq instruments de coopération communautaires (INTERREG, PHARE, TACIS, MEDA, CARDS), l'UE doit trouver une méthode de coordination leur permettant d'intervenir conjointement, ou mettre au point un instrument unique, comme cela est envisagé pour les *nouveaux voisins*.

La Méditerranée ne serait pas un espace très prometteur de coopération entre l'UE élargie et ses périphéries. Cette situation n'est pas nouvelle. Elle remonte au milieu des années 1980, quand le reflux des prix du pétrole a confirmé la fragilité croissante des PSEM. A l'époque, nous avons hésité sur le sens de l'évolution. L'expression *nouvelle frontière*, contenue dans le titre³¹ d'un ouvrage publié en 1986, était sujette à deux interprétations. L'une, au sens américain du terme (telle que Kennedy l'avait utilisée), prêtait au bassin méditerranéen des perspectives optimistes de développement. L'autre, plus classique, laissait entendre que l'Europe, après l'adhésion des pays ibériques, devrait gérer un *limes*, au sens romain du terme, face à une périphérie imprévisible sinon hostile. C'est malheureusement la deuxième interprétation qui semble l'emporter aujourd'hui.

La Méditerranée a été oubliée. La coopération y est en voie de détérioration, à cause de la multiplication des points de désaccord. Dans la gestion *a minima* de ses relations avec les PSEM, l'UE serait peu appréciée par ses voisins du sud, certains pays étant tentés par la confrontation, afin de faire oublier leurs difficultés internes. La Méditerranée serait devenue une *mauvaise frontière*, assiégée par les immigrants clandestins. Les échanges commerciaux resteraient assez actifs, mais il y aurait moins de tourisme et peu de coopération.

Au-delà de l'amélioration des relations bilatérales avec les pays qui y seront disposés, se posera à nouveau le problème d'une politique dépassant le cadre des relations

³¹ Voir Jean-François Drevet, *La Méditerranée, nouvelle frontière de l'Europe des Douze ?*, Karthala, Paris 1986, 232p.

actuelles. Les besoins sont importants. Les travaux du *Plan Bleu*, développés par tous les pays du bassin depuis trois décennies, ont mis en évidence la nécessité d'une politique transméditerranéenne de l'environnement, qui contribue à la correction des déséquilibres croissants dont souffre le bassin.

Trois décennies de croissance urbaine désordonnée à un rythme moyen de 5%/an ont fortement dégradé le patrimoine naturel des PSEM et exposent une partie importante de la population à des risques naturels aggravés³². De vastes zones, en situation de déficit hydraulique grave, ont besoin d'apports extérieurs : les fleuves taurusiens³³ déversent dans la mer une eau douce qui manque cruellement aux pays situés plus au sud. A Chypre, en Syrie, en Israël et en Jordanie, il n'y a pas de solution au problème de l'eau sans coopération internationale.

Sur les deux rives du bassin, de nombreuses infrastructures d'intérêt transnational sont à construire, la plus célèbre étant le lien fixe à creuser sous le détroit de Gibraltar.

Il n'est donc pas complètement utopique de souhaiter une plus grande implication communautaire dans des actions de coopération transnationale. Si les espaces d'intervention prenaient la forme indiquée dans le tableau ci-dessous, ils impliqueraient la majorité des États membres, les candidats et de nombreux pays tiers, dans des opérations intégrées contribuant de manière décisive à la mise en œuvre de nombreuses politiques communes, notamment les transports et l'environnement.

La concrétisation d'actions de ce type est subordonnée à trois conditions :

- la **création d'une instance politique** (conseil des ministres ou équivalent) pour donner les impulsions nécessaires et marquer l'intérêt des gouvernements concernés ;
- la **définition d'une stratégie et de programmes d'actions sur des périodes assez longues (5 à 10 ans)** pour assurer leur continuité et engager les participants au-delà des aléas politiques ;

³² On l'a vu à Alger avec les inondations à Bab el Oued.

³³ Le Seyhan et le Ceyhan qui irriguent la plaine de Cilicie en Turquie.

- pour éviter de renouveler les expériences malheureuses d'interventions mal coordonnées d'instruments conçus pour travailler séparément, **la mise au point d'un nouveau cadre budgétaire pour l'action communautaire** en coopération transnationale, qu'elle intervienne au dedans ou au dehors de l'Union.

PERSPECTIVES POUR LA COOPERATION TRANSNATIONALE

Espaces trans-nationaux	EUR 15	Pays candidats (en 2003)	Autres pays européens ou méditerranéens
Barents	Danemark, Suède, Finlande		Russie, Norvège
Baltique	Allemagne, Danemark, Suède, Finlande	Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne	Russie, Norvège, Biélorussie
Alpes	France, Allemagne, Italie, Autriche	Slovénie, Suisse	
Danube	Allemagne, Autriche	Hongrie, Républiques tchèque et slovaque, Roumanie, Bulgarie, Slovénie, Suisse, Croatie	Bosnie-Herzégovine, Serbie-Monténégro, Moldavie, Ukraine
Adriatique	Italie, Grèce	Slovénie, Croatie	Bosnie-Herzégovine, Serbie-Monténégro, Albanie.
Méditerranée.	Portugal, Espagne, Italie, Grèce, France	Chypre, Malte, Turquie, Slovénie	Balkans de l'ouest, PSEM
Mer Noire	Grèce	Bulgarie, Roumanie, Turquie	Moldavie, Ukraine, Russie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan, Albanie