

# L'Union européenne et ses voisins de l'Est

par Pierre de CHARENTENAY s.j.,\* Bruxelles

*L'Union européenne va s'élargir pour englober les pays de l'Est les plus proches jusqu'aux pays baltes, la Roumanie et la Bulgarie. Elle va constituer un ensemble considérable de 27 pays, comprenant près de 500 millions d'habitants et formant la première puissance économique mondiale. Il aura fallu du temps, mais le rideau de fer aura enfin disparu définitivement. Au-delà d'un tel projet, n'est-on pas en train de recréer une nouvelle séparation, un rideau économique et administratif entre la nouvelle Europe presque entièrement reconstituée et les pays plus à l'Est ?*

**N**e va-t-on pas voir tout au long de la frontière avec l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie et finalement la Russie, se développer des inégalités insupportables rendant éventuellement nécessaire une frontière aussi étanche que le vieux rideau de fer d'autrefois ? Voilà un paradoxe qu'il faut affronter.

Si le rideau de fer des années 60 entre l'Est et l'Ouest a en effet disparu, il est remplacé actuellement au même endroit par une séparation administrative bien difficile à franchir pour qui est du côté oriental. N'entre pas qui veut vers l'Union actuelle. Ce sont surtout les inégalités qui sautent aux yeux quand on circule dans tous ces pays. Bien sûr la Hongrie et la Pologne ont beaucoup changé en dix ans, mais partout sont présentes les marques de la pauvreté d'un système économique qui revient de très loin. C'est encore plus visible en Roumanie et en Bulgarie. Le produit national brut par habitant, par an, était de 25 000 dollars en l'an 2000 en Allemagne ; il était de 5 400 en Hongrie, 4 200 en Pologne, 1 700 en Roumanie et 1 600 en Bulgarie. Autrement dit, plus on va à l'Est, plus le niveau de vie est bas.

Le rattrapage sera très lent. L'intégration des pays de l'Est les plus développés, Slo-

vénie, Hongrie, République tchèque, prévue vers 2004, donnera un coup de fouet extraordinaire à leur croissance, déplaçant la séparation de pauvreté entre eux et les pays plus à l'Est. Ainsi la frontière entre la Hongrie et la Roumanie deviendra, pour quelques années au moins, une nouvelle séparation qui sera très mal vécue par tous les Hongrois de Transylvanie (partie Ouest de la Roumanie), mais qui est probablement inévitable étant donné la différence de niveau de vie et le manque de préparation de ce dernier pays à l'intégration dans l'Union.

Tout est fait pour que cette période ne dure pas trop longtemps : des programmes très importants soutiennent les pays candidats dans leur développement et dans leur adaptation aux règles de l'Union. Des financements conséquents sont mis à disposition : 3,3 milliards d'euros pour 2002. Mais la transformation exigée est considérable. Elle demande des adaptations dans tous les domaines, et pas seulement techniques. L'administration doit être réformée sur de multiples points parfois essentiels,

\*Directeur de l'Office catholique d'information et d'initiative pour l'Europe (OCIEP), rédacteur en chef de *Europe Infos*



*Le Mur : plus qu'un souvenir ?*

comme les titres de propriété, ou les décisions de l'Etat. Sur le plan économique, le développement industriel de la Roumanie par exemple va exiger des changements structurels considérables dans une population qui est encore maintenant à 45% agricole. Ces évolutions ne se réalisent pas en un jour.

Il est donc raisonnable d'envisager une réalisation complète d'une Union à 27 membres dans une petite dizaine d'années. Le problème que nous soulevons ci-dessus se posera alors : les frontières Est de la Pologne, de la Hongrie et de la Roumanie toucheront des zones hors Union européenne qui auront leurs lois propres et un niveau de développement probablement assez faible. De là, un affrontement éventuel, des inégalités rendant une frontière difficile à gérer.

Les responsables de l'Union européenne semblent avoir pris conscience de ces pers-

pectives et de ces problèmes à venir. Ils savent bien que des instabilités économiques ou trop d'inégalités posent d'énormes problèmes, non seulement aux frontières, mais à toute l'Europe. La stabilité en Ukraine et dans les pays frontaliers est donc une priorité stratégique pour l'Union. Plusieurs directions sont prises pour répondre à ces éventualités. Deux lignes d'actions se dessinent : d'abord une politique globale de coopération avec la Russie, qui est l'alliée privilégiée de tous ces pays, et d'autre part un travail de relations de partenariat avec chacun des pays qui seront frontaliers avec l'Union.

### **Une grande attention à la Russie**

La première ligne d'action engagée par l'Union européenne concerne la Russie. Ce pays immense est, à l'évidence pour l'instant, le pouvoir dominant sur l'Ukraine et la

Biélorussie. Stabiliser et soutenir la Russie signifie donc soutenir les Etats qui en dépendent directement. L'Union s'est donc orientée vers un partenariat avec elle. Des sommets entre l'Union et la Russie sont régulièrement organisés où sont discutées toutes les formes de ce partenariat. Des politiques sont mises au point sur un espace économique européen incluant la Russie, ainsi que des coopérations dans les domaines de l'énergie, de l'aviation, de l'environnement, notamment avec des prêts accordés par la Banque européenne d'investissement. Des discussions ont lieu au niveau des ministres sur des questions de police et de justice, sur les finances et sur l'enclave de Kaliningrad qui est un petit territoire russe coincé entre la Pologne et la Lituanie.

Evidemment les obstacles ne manquent pas dans cette tentative de partenariat. Son succès n'est pas garanti. La guerre en Tchétchénie reste une préoccupation constante sur laquelle l'Union parle un peu dans le vide, alors que la Russie confirme sa volonté de coopérer, sans le faire réellement. La question de l'existence de médias indépendants, régulièrement soulevée par l'Union, reste aussi très brûlante. De plus l'étendue même de ce pays, l'état délabré de son économie, le manque de transparence de son fonctionnement financier autant que politique, laisse peu de marge de manœuvre à l'Union européenne, qui tente d'agir en deux sens : elle propose des réalisations ponctuelles avec financement à l'appui, et elle appelle constamment à la réforme des structures de la Russie selon les valeurs fondamentales qu'elle veut défendre.

Au cours du dernier sommet Russie-Union européenne qui s'est tenu le 17 mai à Moscou, la question des relations avec les anciens pays de l'Est a été posée. L'élargissement de l'Union doit aboutir à un accroissement du volume des échanges commerciaux entre la Russie et les futurs nouveaux membres (anciens pays de l'Est). Des «solutions pratiques» devront être trouvées à pro-

pos de questions en suspens comme Kaliningrad (transit, visa), avec la participation des futurs pays membres de l'Union. Les sujets difficiles sont au moins sur la table, même s'ils n'ont pas encore trouvé de solution. De manière plus générale, les deux partenaires s'engagent à abolir tous les obstacles au libre échange entre eux. Dans ce sens, l'Union est prête à soutenir l'adhésion de la Russie à l'OMC. Une coopération spéciale doit aussi être mise en place sur l'énergie pour établir un «partenariat stratégique» entre les deux ensembles, qui ont manifestement besoin l'un de l'autre.

Ainsi se tisse un réseau de relations avec la Russie dont le but est bien de la soutenir dans sa réorganisation et dans son développement, en espérant atténuer les différences entre les deux partenaires, donc à leur frontière commune. Dans une interview à *Uniting Europe* (n° 141, avril 2001, p. 4) le ministre des Affaires étrangères russe, Ivan Ivanov, tire un bilan plutôt positif de cette perspective où la facilité des échanges et le développement des anciens pays de l'Est devrait profiter à l'économie russe. En même temps, il réalise que de nouvelles barrières, notamment techniques, risquent de se dresser entre la Russie et l'Europe.

### **Des politiques spécifiques pour les pays limitrophes**

La deuxième politique engagée par l'Union concerne les relations avec les futurs pays limitrophes de l'Union, l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie. Kaliningrad est un territoire russe qui fera l'objet de discussions directes avec Moscou. Examinons surtout le cas de l'Ukraine, le plus grand de ces partenaires et le plus libre aussi de ses décisions. Récemment, l'Ukraine a attiré l'attention sur le problème qui va se poser dès que la Pologne aura adhéré à l'Union : celui de la circulation à travers cette nouvelle frontière avec

l'Union. Après des décennies de circulation libre entre tous les pays de l'ancienne zone soviétique, une coupure s'établira entre la Pologne, la Slovénie, la Hongrie, la Roumanie et, de l'autre côté, l'Ukraine, puisque les Ukrainiens devront désormais demander des visas pour entrer dans ces quatre pays. Au cours d'une visite au Parlement européen, le 24 avril dernier, le ministre des Affaires étrangères ukrainien, Anatoly Zlensko, déclarait : « Avec des changements positifs, l'élargissement de l'Union pourrait produire des effets indésirables sur l'Ukraine ». Une politique trop stricte de visa compromettrait les relations traditionnelles transfrontalières. L'introduction du visa avec la Slovaquie a diminué de 75% les contacts avec ce pays. Le ministre demande que des accords soient passés bilatéralement avec chaque pays voisin.

Sur le long terme, l'Ukraine manifeste son orientation européenne et son désir de faire partie un jour de l'Union européenne. Cette visite de M. Zlensko a été l'occasion pour la première fois de manifester cette intention devant les officiels de l'Union et d'être écouté sur ce point. Dans l'immédiat, le gouvernement de l'Ukraine souhaiterait une intégration à l'Organisation mondiale du commerce et l'établissement d'un accord de libre échange avec l'Union.

Le cas de la Biélorussie est plus complexe, car ce pays est très lié avec la Russie, et son degré d'indépendance est en question. Son sort est très directement lié au pouvoir de Moscou. La Moldavie de son côté a été invitée, comme l'Ukraine, à participer à la Conférence européenne, qui rassemble tous les pays candidats, en négociation, mais elle est aussi très liée à Moscou. C'est une manière de les faire entrer tous deux dans un processus européen à long terme.

L'aide humanitaire fait partie de ce soutien général à ces pays, mais il est sans proportion avec ce que reçoivent les Balkans. Un million d'euros ont été accordés en mai

2001 à l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie ensemble.

## Des choix à faire

Reste à prendre rendez-vous dans dix ans. Toutes ces politiques sont à comprendre dans des délais assez larges et des évolutions lentes. La Roumanie ne deviendra pas en un jour semblable à l'Allemagne. Malheureusement, les inégalités à l'intérieur même d'une Europe réunifiée vont perdurer. Pendant ce temps, l'Ukraine aura eu le temps de se rapprocher davantage de l'Union. La coupure ne sera donc pas si radicale qu'elle peut apparaître aujourd'hui. Les efforts déjà entrepris devraient produire leurs fruits pour stabiliser les voisins futurs de l'Union et éviter un affrontement ou des déséquilibres trop grands aux frontières de l'Est. Mais le succès de ces politiques dépend en grande partie de deux éléments. D'abord l'avenir de la Russie et sa capacité réelle à se réformer en profondeur. Si le chaos économique devait durer longtemps dans le pays de M. Poutine, les Etats qui en dépendent en souffriront forcément. Les demandes de l'Union à l'égard de la Russie sont donc justifiées, mais Bruxelles n'a guère de pouvoir sur Moscou. Le deuxième élément essentiel concerne les capacités d'autonomie de chacun des pays qui formeront ce tampon entre la Russie et l'Union européenne. Vers où vont-ils aller ? S'ils se rapprochent très activement de l'Union, les limites qui les en séparent seront moins douloureusement ressenties. Là encore, des choix sont à faire, et il est trop tôt pour dire dans quel sens chacun de ces pays s'oriente.

Les problèmes de frontières entre l'Union et la Russie se déplacent donc à l'Est. L'attention que porte l'Union européenne à ces frontières-là est un gage de solution, mais elle est loin de contrôler tous les facteurs en jeu.

**P. de Ch.**