



Sur le Brexit et une « nouvelle AELE »

Vladislav L. Inozemtsev

TRADUCTION Cécile Tarpinian

DANS POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2020/2 Été , PAGES 169 À 183

ÉDITIONS INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037301055

DOI 10.3917/pe.202.0169

Date de mise en ligne : 04/06/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2020-2-page-169?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.



Sur le Brexit et une « nouvelle AELE »

Par **Vladislav Inozemtsev**

Vladislav Inozemtsev est économiste, docteur en sciences économiques russe, chercheur associé non résident au CSIS (Center for Strategic and International Studies) à Washington. Il dirige le Centre de recherches sur la société postindustrielle, qu'il a fondé en 1996.

Traduit de l'anglais par Cécile Tarpinian.

Plusieurs pays européens ne veulent ou ne peuvent pas rejoindre l'Union européenne (UE). Le Royaume-Uni pourrait devenir leur chef de file en donnant une nouvelle impulsion à l'Association européenne de libre échange (AELE). Une bonne articulation entre l'UE et l'AELE permettrait une unification historique du continent. Des États importants comme l'Ukraine et la Turquie seraient intégrés à cette architecture. Un tel projet entraverait les visées russes dans les marges orientales de l'Europe.

politique étrangère

Le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne (UE). La saga du Brexit a pris fin, au bout de trois ans et demi, avec un divorce à l'amiable ; et un mois plus tard, représentants britanniques et européens se sont retrouvés à Bruxelles pour négocier les conditions d'une future coexistence – termes des échanges, réglementations douanières et règles de concurrence¹.

Nombre d'analystes ont déjà souligné que les dirigeants britanniques semblaient désormais envisager de s'écarter radicalement de la déclaration politique signée en octobre 2019 avec l'accord de retrait². Alors que peu de temps auparavant, les Britanniques semblaient s'orienter vers le modèle norvégien (hormis, bien sûr, la participation à la zone Schengen),

1. M. Landler, « Britain and the E.U. Enter Trade Talks, Acrimoniously », *The New York Times*, 27 février 2020, disponible sur : www.nytimes.com.

2. Pour plus de détails, voir L. O'Carroll, « Brexit: UK Negotiating Objectives for Trade with EU, in a Nutshell », *The Guardian*, 27 février 2020, disponible sur : www.theguardian.com.

il s'avère aujourd'hui que Londres souhaite conclure un accord commercial à la canadienne, s'affranchissant totalement de nombreuses obligations respectées par d'autres États non européens.

Il est entendu que seuls les Britanniques ont voix au chapitre pour leurs décisions souveraines. Mais on peut défendre l'idée que le Royaume-Uni devrait opter pour une stratégie qui corresponde plus ou moins à la façon dont il voit sa place et son rôle dans un monde post-Brexit. Un monde qui pourrait être très différent du précédent, à un détail près : la Grande-Bretagne peut bien quitter l'organisation politique qu'est l'UE, elle ne peut se couper de l'Europe, dont elle est moins une voisine qu'une partie intégrante depuis un millénaire. Elle a largement contribué à la construction de la culture et de la science européennes, a été pionnière en matière d'innovation technologique, et représenté l'Europe dans le monde où elle a essaimé la démocratie bien davantage que d'autres empires coloniaux.

Dans leur ambition de restaurer la souveraineté du Royaume-Uni, ses dirigeants devraient songer que, sur une scène politique mondiale occupée par une Amérique plus conquérante que jamais, une Chine émergente, et une Russie qui avance à l'aveugle, il y a peu de place pour une nation représentant 3,1 % du produit intérieur brut (PIB) nominal mondial, moins de 0,9 % de la population mondiale et qui est peu au clair sur son rôle dans la politique internationale – à moins d'en rester au vieux cliché de la Grande-Bretagne « pont » entre l'Europe et les États-Unis³. Il semble donc crucial pour Londres de définir sa relation à l'UE en privilégiant un cadre qui lui permette de jouer un rôle actif (plus actif qu'auparavant même, peut-être) dans la politique européenne, et s'écarte de toute option la condamnant à un rôle de figurant.

Le renouveau de l'Association européenne de libre-échange ?

Pour esquisser ce que pourrait être une telle stratégie, il faut rappeler que l'Europe du début des années 2020 n'est plus tout à fait ce qu'elle était il y a un demi-siècle, quand le Royaume-Uni a rejoint la Communauté économique européenne (CEE). Depuis lors, la CEE puis l'UE ont modifié en profondeur la physionomie du continent. Le nombre de pays membres est passé de six en 1970 à 27 en 2020 ; l'UE est devenue un gouvernement supranational, avec un Parlement et une Commission efficaces ; elle est

3. Comme le Premier ministre Tony Blair l'a déclaré juste après sa victoire en 1997, « une Grande-Bretagne leader en Europe est une Grande-Bretagne capable de relations encore plus resserrées aussi avec les États-Unis ». Cité par O. Daddow et J. Gaskarth, « Blair, Brown and New Labour's Foreign Policy, 1997-201 » in O. Daddow et J. Gaskarth (dir.), *British Foreign Policy: The New Labour Years*, New York, PalgraveMacmillan, 2011, p. 14.

un interlocuteur pour les dirigeants américains soucieux de s'adresser à l'Europe ; elle a créé la plus vaste zone de libre circulation du monde et, avec une rare audace, introduit une monnaie unique qui est désormais la deuxième monnaie la plus utilisée dans le monde. L'Union européenne s'est également imposée comme l'instrument le plus efficace de diffusion de la démocratie, de l'état de droit et de la responsabilité des gouvernements, en conditionnant l'admission des pays candidats à tout une batterie de règles strictes⁴. Elle est le plus attractif des acteurs mondiaux grâce aux libertés et à la prospérité qu'elle garantit. Elle a permis des changements spectaculaires dans des pays aussi divers que l'Espagne, l'Ukraine, la Grèce ou la Pologne.

Un élément, toutefois, rapproche l'Europe de 2020 de celle de 1970. Voici plus de 50 ans, les six signataires historiques du traité de Rome – France, Allemagne de l'Ouest, Italie, Pays-Bas, Belgique et Luxembourg –, sous la houlette du président De Gaulle, ont rejeté à plusieurs reprises la demande britannique de rejoindre la Communauté européenne⁵. À l'époque, ce n'était pas tant Londres qui refusait l'idée d'une union douanière ou d'un accord de libre-échange, que Paris qui se montrait sceptique à l'égard de l'entrée d'un nouvel acteur majeur dans la CEE. En décembre 1958, Paris s'était retiré des pourparlers sur une zone de libre-échange paneuropéenne – le Comité Maudling⁶ –, avant d'opposer son veto à l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté à deux reprises, en 1963 et 1967⁷.

Il n'est plus temps de débattre des raisons et torts d'alors – il faut simplement souligner que, dès ses premières années d'existence, la CEE a été divisée sur la question de l'accession de nouveaux membres. Et ce problème est réapparu au XXI^e siècle avec les demandes des pays est-européens, des Balkans ou même de la Turquie, lesquels n'ont pas été admis (on ne discutera pas ici des raisons de cette décision). Tout récemment encore, le président Macron a exprimé son intention de rendre plus difficile l'accession de nouveaux membres, à travers un processus en « sept phases », tout en confirmant qu'une pleine adhésion restait l'objectif ultime pour les États balkaniques⁸.

4. M. Mandelbaum, *The Case for Goliath: How America Acts as the World's Government in the Twenty-First Century*, New York, Public Affairs, 2005, pp. 197-198.

5. D. Gowland, A. Turner et A. Wright, *Britain and European Integration Since 1945*, New York, Routledge, 2010, pp. 62-66.

6. « Operation of the Trade Agreements Program, July 1958 – June 1959 », rapport n° 12, Washington D.C., 1961, p. 161.

7. M. Dedman, *The Origins and Development of the European Union, 1945-2008: A History of European Integration*, New York, Routledge, 2009, p. 93.

8. E. Macron, « Discours à la conférence des ambassadeurs 2018 », disponible sur : www.elysee.fr, et pour plus de détails, A. Retman, « France Unveils New Model EU Enlargement », *EU Observer*, disponible sur : <https://euobserver.com>.

Ces deux moments historiques offrant quelque similitude, il est intéressant de se pencher sur ce qui est advenu autrefois. La réponse britannique a consisté à l'époque à mener des discussions séparées avec de plus petits États européens – Norvège, Suède, Danemark, Portugal, Autriche et Suisse –, en vue de créer une zone de libre-échange compétitive, institutionnalisée par la signature de la Convention de Stockholm entrée en vigueur le 3 mai 1960, voici 60 ans (l'Islande a rejoint la convention dix ans plus tard).

L'AELE est aujourd'hui une institution internationale en sommeil

Ce nouveau bloc (l'Association européenne de libre-échange, AELE, en anglais European Free Trade Association – EFTA), ne s'inscrivait pas dans les objectifs de la CEE. Celle-ci souhaitait créer une union douanière, un

Marché commun et un ensemble de politiques communes, quand l'AELE visait simplement à abolir les droits de douane et les quotas sur les marchandises industrielles. L'AELE n'en a pas moins été un succès. Les échanges commerciaux entre ses membres ont augmenté de 10 % par an durant les années 1960, alors que le plus petit pays du groupe, le Portugal, voyait ses exportations vers les autres membres multipliées par six⁹ ; les quotas commerciaux ont été supprimés ; les droits de douane presque éliminés, de nouvelles règles de concurrence établies et des aides gouvernementales attribuées aux entreprises privées¹⁰. Ce groupe émergent se caractérisait, à sa naissance, par la diversité de ses membres et de leurs niveaux de vie, du plus élevé, dans les pays d'Europe occidentale, au plus bas, mais cela ne l'a pas empêché de fonctionner pendant des années.

Dans les années 1970, la position française a évolué, et en 1973 le Royaume-Uni a pu rejoindre la CEE, avec l'Irlande et le Danemark¹¹, avant le Portugal en 1986 et l'Autriche en 1995. La Norvège et la Suisse ont rejeté avec constance les perspectives « européennes » par plusieurs référendums nationaux (pour la Norvège en 1972 et 1994, pour la Suisse en 1992), restant jusqu'à aujourd'hui en dehors de l'Union européenne. Il est remarquable que l'AELE – avec le vaillant apport du Luxembourg en 1991 – ait survécu toutes ces années, substituant à la Convention de Stockholm de 1960 celle de Vaduz entrée en vigueur en juin 2002¹², puis

9. V. Curzon, *The Essentials of Economic Integration: Lessons of EFTA Experience*, New York, St. Martin's Press, 1974, p. 60.

10. « Building EFTA: A Free Trade Area in Europe », Genève, Secrétariat de l'AELE, 1969, p. 62-79.

11. D. Urwin, *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945*, New York, Routledge, 1995, pp. 139-142.

12. Pour une vue d'ensemble de la Convention de Vaduz, voir « Short Overview of the EFTA Convention », disponible sur : www.efta.int.

rejoignant à la fois le Marché unique européen (donnant naissance à l'Espace économique européen) et pour la plupart de ses membres la zone Schengen. Elle est aujourd'hui une institution internationale en sommeil, mais dotée d'un potentiel de transformation considérable.

La meilleure issue possible du Brexit serait que le Royaume-Uni retrouve un statut semblable à celui des membres actuels de l'AELE – demeurant partie intégrante du Marché unique et respectant une proportion importante des règles européennes dans de nombreux domaines économiques, y compris celles de la Cour européenne de Justice pour ce qui concerne les droits des investisseurs et les problèmes de concurrence. Il semblerait en outre pertinent que le Royaume-Uni accepte de régler certaines contributions au budget européen en guise d'« honoraires » pour l'accès à l'un des plus vastes marchés mondiaux – rappelons qu'au début des années 2010, le Parlement britannique a estimé la contribution annuelle de la Norvège au budget de l'UE à 524 millions de livres (602 millions d'euros), et celle de la Suisse à 420 millions de livres (482 millions d'euros)¹³.

Dans le même temps pourtant, Londres, tout comme les membres actuels de l'AELE, sera exclu du système de prise de décision européen, et ne sera représenté dans aucun des organes exécutifs de Bruxelles. La souveraineté politique britannique serait donc rétablie – mais son engagement économique dans les affaires européennes permettrait à Londres de mettre sur pied une architecture totalement nouvelle de politiques continentales. Comment atteindre un tel objectif ?

Associer les exclus de l'Union européenne

Outre le Royaume-Uni et les nations qui ont volontairement choisi de rester en dehors de l'UE, quelques États souhaitant rejoindre l'Union en sont toujours exclus – comme la Grande-Bretagne elle-même dans les années 1960 –, pour des motifs divers, de la Turquie (qui a candidaté dès 1987) à l'Ukraine (où deux révoltes populaires se sont succédé ces dernières années, en partie nourries par les attentes de la population à l'égard de l'UE). Les motifs de cette exclusion peuvent être culturels ou politiques, ou exprimer la crainte que ces nouveaux membres – les plus pauvres – absorbent une part excessive des fonds agricoles et structurels européens. Bruxelles peut en outre s'inquiéter du poids politique des nouveaux venus : si la Turquie ou l'Ukraine devenaient membres, elles

13. « Leaving the EU: Research Paper 13/24 », 1^{er} juillet 2013, Londres, House of Commons Library, 2013, p. 22-23.

auraient respectivement la première (à égalité avec l'Allemagne) et la sixième représentation politique au Parlement européen, avec la capacité d'influencer de manière décisive les processus de prise de décision européens. Il est donc peu probable que la Turquie, l'Ukraine ou même la Serbie deviennent membres de l'UE dans un avenir proche.

Mais une telle décision est-elle bonne ou mauvaise ? Elle est bonne, si l'on considère que l'UE n'est pas prête pour un nouvel élargissement. Elle est mauvaise, dans la mesure où elle fait fi du pouvoir transformationnel de l'Europe. Dans le cas de la Turquie, des décennies d'incertitude et d'attente ont provoqué un profond mécontentement dans la société turque, et largement contribué à la montée de l'islamisme politique et du nationalisme. L'Ukraine, premier pays pro-européen de l'ère post-soviétique depuis les années 2000, a été attaquée par Moscou en 2014 après le rejet par la population d'un gouvernement qui avait refusé de signer un accord d'association avec l'UE.

La Serbie, pays de tradition nationaliste, responsable des plus graves crimes de guerre de l'histoire européenne récente, humiliée par les campagnes militaires occidentales, s'est portée candidate ; si elle devait attendre aussi longtemps que la Turquie, les eurosceptiques pourraient l'emporter dans le pays (tout comme en Ukraine à plus longue échéance). Le dilemme majeur de l'Union européenne réside donc dans cette double impasse : elle ne peut accueillir rapidement les pays candidats, et dans le même temps, et pour des raisons multiples, il devient trop risqué de les maintenir « aux portes de l'Europe ». La période de gloire de l'Union européenne a coïncidé avec celle de son élargissement – interrompre ce dernier en laissant le projet européen inachevé ouvre de grandes incertitudes.

Nous voici de retour au cœur du sujet. Le Brexit, largement considéré comme un problème majeur pour l'UE, pourrait en réalité s'avérer bénéfique pour toute l'Europe. Aujourd'hui, même si la pleine adhésion reste exclue pour les pays postsoviétiques de l'Ukraine à la Géorgie, de même que pour les États balkaniques et la Turquie, leur consolidation économique semble moins problématique. La Serbie, tout comme la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et le Kosovo, bénéficient d'un accès limité à différents secteurs du Marché unique *via* des accords de stabilisation et d'association, qu'ils ont signés comme pays potentiellement candidats. L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ont toutes trois un accès limité au Marché unique, aux termes d'accords bilatéraux de libre-échange complet et approfondi (ALECA). La Turquie a, quant à elle, obtenu la libre circulation des biens avec l'UE,

dans le cadre de l'union douanière établie par l'accord d'Ankara de 1995¹⁴. Pourquoi, dès lors, ne pas consolider l'association avec ces nations à travers une AELE étendue, créant ainsi une « seconde Europe » similaire à celle formée voici 60 ans, avec, une fois encore, Londres au centre du dispositif ?

Une telle proposition repose sur un constat simple. D'une part, tous ces pays ont besoin de l'Europe pour leur développement économique, celle-ci constituant leur unique source de capital et de technologie, ainsi que leur principal marché d'exportation. L'essentiel des investissements directs étrangers (IDE) dans ces États vient également des pays membres de l'UE. D'autre part, l'UE a tout intérêt à ce que ses voisins orientaux soient économiquement solides, ces pays possédant de bonnes infrastructures et une main-d'œuvre de qualité à un coût peu élevé même par rapport à l'Europe centrale – le salaire mensuel moyen en Ukraine atteignait tout juste 465 euros en décembre 2019¹⁵, contre 1 200 euros en Pologne¹⁶.

Le Brexit pourrait s'avérer bénéfique pour toute l'Europe

Les incertitudes de la situation mondiale et la probabilité d'une récession chinoise pour la première fois depuis les années 1970¹⁷, rendent d'autant plus appréciable la perspective d'une vaste zone industrielle à la frontière orientale de l'Europe – même si cela ne suffit pas à constituer un ticket d'entrée dans l'UE pour ces pays. De la même façon que les membres restants de l'AELE originelle ont fusionné en 1992 avec l'UE dans l'Espace économique européen sans participer ni à la Politique agricole commune (PAC) ni à la Politique commune de la pêche (PCP), le Royaume-Uni pourrait aujourd'hui entreprendre de créer un nouveau groupe qui coopérerait avec l'UE comme Londres devra le faire après la période de transition qui doit, théoriquement, prendre fin au 31 décembre 2020.

Réguler les rapports entre l'UE et la nouvelle AELE

Ce grand compromis pourrait comporter plusieurs points. D'abord, les pays de l'UE devraient avoir librement accès aux marchés de leurs voisins

14. B. Kaleagasi, « The Customs Union Between the European Union and Turkey: A New Dimension in a Europe of Variable Geometry », Archives of European Integration, disponible sur : <http://aei.pitt.edu>.

15. En Ukraine, en décembre 2019, le salaire moyen avoisinait 12 264 grivnas, soit environ 40 centimes d'euro. Voir sur : <https://index.minfin.com.ua>.

16. En Pologne, au quatrième trimestre 2019, le salaire moyen était de 5 198 zlotys, soit environ 1 140 euros. Voir sur : <https://tradingeconomics.com>.

17. L. He, « China's Economy Could Shrink for the First Time in Decades Because of the Coronavirus », CNN, 4 mars 2020, disponible sur : <https://edition.cnn.com>.

– tout à fait comme aujourd’hui avec la Norvège ou la Suisse. Les nouveaux associés seraient invités à lever toute mesure protectionniste – droits de douane, régulations techniques, quotas, etc. De son côté, l’UE ferait les mêmes concessions, avec diverses exemptions mais qui ne devraient être imposées que temporairement – entre trois et dix ans –, avec en ligne de mire la création d’un véritable Marché unique sans aucune exemption d’ici à 2030. Une telle démarche permettrait d’une part de dynamiser la croissance économique de ses voisins rapprochés, et d’autre part d’encourager de nouveaux investissements en provenance des pays de l’UE.

En second lieu, les voisins devraient accepter l’essentiel des acquis européens. Il s’agirait moins là de leur adoption en soi (nombre de pays l’ont déjà fait, au moins en partie, en signant des accords d’association avec l’UE), que du contrôle de leur application. Les élargissements de 2004 et 2008 ont montré que la mise en œuvre d’une bonne gouvernance, et la lutte contre la corruption, posaient des problèmes considérables aux nouveaux États membres. Il est clair que les nouveaux voisins orientaux (l’Ukraine en est un bon exemple) ne peuvent être transformés « de l’extérieur » ; il ne suffit pas de prétendre introduire les institutions européennes pour que celles-ci soient effectivement mises en œuvre. Il serait donc judicieux que ces pays reconnaissent comme leur plus haute autorité judiciaire la Cour européenne de Justice (CEJ). Ainsi, des investisseurs dont les droits ne seraient pas respectés pourraient se tourner vers des procédures judiciaires connues. Sur le plan politique, ces nations demeureraient souveraines, mais elles seraient tenues, légalement, de respecter le cadre du système juridique européen.

Troisièmement, aucun de ces pays ne serait bien sûr représenté au niveau de l’UE. Ils ne pourraient pas non plus influencer les organes dirigeants de l’Union, ou participer à leurs travaux. Contre l’accès au marché européen, et les garanties juridiques permettant d’attirer les investisseurs européens, ils accepteraient cependant de contribuer au budget européen. Ce point est crucial, car les États d’Europe orientale ou des Balkans ne devraient pas dépendre d’une « aide » financière européenne, mais au contraire conduire une politique d’accueil des investissements européens pour garantir leur croissance économique, engranger des impôts grâce à cette expansion, et en restituer une partie à l’Europe. Toute autre façon de faire engendrerait des détournements, de la corruption et des fraudes, à l’image de ce qui ne manque jamais d’arriver avec les fonds européens attribués aux pays voisins. Si l’Europe souhaite imprimer sa marque sur ses marges orientales, elle ne doit pas accorder des subventions, mais initier un mécanisme efficace de croissance économique stable, fondée sur

des initiatives locales et renforcée par les règlements et le système juridique européens.

La création d'un tel bloc étendu pourrait s'avérer très bénéfique pour l'UE, en mettant fin au gâchis financier des inefficaces programmes d'« aide », et en ouvrant un nouvel espace aux investisseurs européens. Au risque de paraître démodé, on peut préférer que l'UE développe sa proche périphérie plutôt que d'investir des milliards d'euros dans un pays politiquement hostile et économiquement imprévisible comme la Chine. De plus, il serait judicieux de lever toute restriction à la liberté de circulation des populations de la « nouvelle AELE » : l'Union européenne accorde déjà une libre circulation à tous les États des Balkans à l'exception du Kosovo, ainsi qu'à l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Quant aux restrictions à l'accès légal à l'emploi pour les citoyens de ces pays, elles semblent quelque peu absurdes, alors que plus de deux millions d'Ukrainiens et de Moldaves résident et travaillent déjà au sein de l'UE¹⁸. Aujourd'hui, l'Ukraine est confrontée à un manque de main-d'œuvre qualifiée en raison de cette émigration : si les investissements européens augmentent, les flux migratoires s'inverseront probablement, même si les Ukrainiens sont autorisés à travailler en Europe.

Marges et voisinage de l'Europe unifiée

Pour résumer, on peut dire qu'aujourd'hui 16 États – outre le Royaume-Uni « resouverainisé » : Norvège, Suisse, Islande, Turquie, Ukraine, Biélorussie, Moldavie, Géorgie, Arménie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Albanie, Monténégro et Kosovo – peuvent être considérés comme européens mais restent en hors de l'UE au 1^{er} mai 2020. Leur PIB nominal cumulé atteint 5 000 milliards de dollars, contre 18 700 milliards de dollars pour l'UE ; et leur population 242,2 millions d'habitants contre 447,2 millions pour l'UE¹⁹.

Ils représentent donc une force considérable, un atout important. Le pays capable de prendre la tête de ce bloc serait un acteur mondial, avec qui il faudrait compter – et c'est là, semble-t-il, une opportunité majeure pour la Grande-Bretagne, si elle décide d'unir et de diriger ces nations qui adhèrent aux valeurs et pratiques européennes, et pourraient bénéficier d'une coopération économique avec l'UE sans vouloir ou pouvoir

18. L. Bershidsky, « Eastern Europe Feeds on a Shrinkong Ukraine », Bloomberg, 20 février 2019, disponible sur : www.bloomberg.com ; M. Jaroszewicz et K. Calus, « Moldova: A Year After the Introduction of the Visa-Free Regime », Centre for Eastern Studies, 6 mai 2015, disponible sur : www.osw.waw.pl.

19. Calculé sur la base des données accessibles sur le site du FMI : www.imf.org et sur : <https://fr.wikipedia.org>.

rejoindre le plus vaste bloc supranational actuellement existant en Europe. L'expérience des dernières décennies nous l'enseigne : c'est le Royaume-Uni qui a finalement introduit (presque) tous ses alliés dans l'UE. On ne peut donc exclure que la création d'une « nouvelle AELE », et l'invention d'une « coopération rapprochée » avec l'UE, pourraient, à terme, entraîner une évolution des pays aujourd'hui membres de l'UE, et des hypothétiques membres de l'AELE, telle que l'unification de l'Europe pourrait être achevée.

Certes, il est impossible aujourd'hui de prédire l'avenir de cette hypothèse ; mais un autre aspect du problème, tout aussi essentiel, doit être considéré : l'aspect géopolitique. Les politiques de l'Union européenne ont, ces trente dernières années, produit deux résultats majeurs concernant l'est de l'Europe.

L'unification de l'Europe pourrait être achevée

L'élargissement vers l'est de l'UE, suivi de celui de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) a été considéré comme une « attaque occidentale » conduite en « violation évidente » de certaines des « règles non écrites » issues de la fin de la guerre froide, et est devenu en Russie la préoccupation principale depuis deux décennies. Les dirigeants occidentaux et européens ont à cet égard pris des initiatives audacieuses – comme l'extension de l'OTAN –, mais aussi irresponsables – comme le Partenariat oriental. Dans ce dernier cas, Bruxelles a clairement signalé aux nations postsoviétiques situées, par malchance, entre Russie et Europe, que l'UE les considérait comme faisant partie d'une de ses « sphères d'intérêts » : c'est en tout cas ainsi que le Kremlin l'a interprété. Cette idée a été avancée sans nulle prise en considération de la sécurité de ces pays. La Russie a donc attaqué la Géorgie deux mois après que la question du Partenariat oriental a été discutée au Conseil européen de juin 2008 ; et envahi l'Ukraine peu après que celle-ci a affirmé son choix pro-européen lors de la révolution de la Dignité début 2014. Dans les deux cas, UE et OTAN se sont montrées incapables de garantir l'intégrité territoriale des pays attaqués et de s'opposer sérieusement à l'agression russe.

En second lieu, la politique européenne vis-à-vis de la Turquie a, on l'a dit, profondément déçu le deuxième pays le plus peuplé d'Europe, entraînant un déclin brutal du soutien populaire aux partis laïcs et la montée des politiques islamistes, qui ont élevé Erdogan au rang de quasi-dictateur. Dans ce cas de figure, la négligence européenne a largement contribué à faire de l'allié indispensable de l'OTAN au Moyen-Orient une nouvelle superpuissance régionale, menant son propre jeu dans l'une des

régions les plus sensibles et les plus instables du monde. Écartée et critiquée (si ce n'est humiliée) par l'UE, la Turquie s'est rangée du côté de la Russie de Poutine, et ce lien, pour opportuniste et sans scrupule qu'il apparaisse, pourrait être à l'origine de problèmes considérables, à la fois pour l'alliance militaire occidentale, et pour l'avenir politique de l'Europe.

Ces deux foyers de tension sont dus (pas totalement mais en grande partie) à la politique incohérente et peu lisible de l'UE quant à son élargissement, et à son irresponsabilité à l'égard des nations qu'elle gagnait à sa cause comme potentiels futurs membres.

La nouvelle approche d'une Europe « à deux vitesses » pourrait constituer une solution pour au moins une partie des problèmes ainsi posés. La Russie tend de plus en plus à devenir une puissance impériale révisionniste. Les discours de Poutine sur les versions « historiquement correctes » de la Seconde Guerre mondiale²⁰, et sa volonté de modifier la Constitution russe pour y inscrire la Russie comme successeur juridique de l'Union soviétique²¹ constituent des signaux alarmants. Moscou exerce une ingérence croissante dans la politique européenne, à travers les partis qui ont fait allégeance au Kremlin ou sont tombés, ces dernières années, dans sa sphère d'influence²². Les opérations spéciales russes multiplient assassinats ou tentatives d'assassinat, des États-Unis à l'Autriche, de l'Allemagne à la Suède, en passant par la Bulgarie et la Pologne²³. Ni l'Ukraine ni la Biélorussie ne peuvent être assurés de leur souveraineté tant que Poutine sera au pouvoir.

Renforcer des pays que certains analystes désignent comme pays de l'« entre-deux²⁴ » est donc dans l'intérêt de l'Europe. Si, d'une dimension essentiellement économique, on en passait à une dimension politique, les bénéfices seraient spectaculaires à la fois pour l'Europe et pour l'Occident en général. À cet égard, tout comme pour la partie économique, une

20. Voir par exemple les remarques du président Poutine au sommet des dirigeants des États post-soviétiques en décembre 2019, « Sommet informel de la CEI », consultables sur : <http://en.kremlin.ru>.

21. Le président Poutine souhaite amender l'article 67 de la Constitution en y insérant un nouveau paragraphe déclarant que « la Fédération de Russie agit en tant que successeur juridique de l'Union soviétique sur son propre territoire ». Voir sur : <https://echo.msk.ru>.

22. Sur cette question, voir par exemple A. Shekhovtsov, *Russia and the Western Far Right: Tango Noir*, New York, Routledge, 2017.

23. Voir par exemple A. Goldfarb et M. Litvinenko, *Death of a Dissident: The Poisoning of Alexander Litvinenko and the Return of the KGB*, New York, The Free Press, 2007 ; H. Blake, *From Russia With Blood: The Kremlin's Ruthless Assassination Program and Vladimir Putin's Secret War on the West*, Londres, Mulholland Books, 2019.

24. S. Charap et T. Colton, *Everyone Loses: The Ukraine Crisis and the Ruinous Contest for Post-Soviet Eurasia*, New York, Routledge, 2017, pp. 51-52.

alliance temporaire et non inclusive pourrait constituer une bonne solution. Deux des membres de l'OTAN – le Royaume-Uni et la Turquie – pourraient étendre des garanties spéciales aux pays de l'« entre-deux » sans appartenance formelle à l'OTAN (une telle perspective provoquerait sans doute une réaction, mais de bluff, de la part de la Russie). Dans tous les cas, la consolidation des pays « entre-deux » sous l'égide de l'Europe (et donc pas nécessairement de l'UE) représenterait pour celle-ci la plus grande évolution géopolitique depuis la fin de la guerre froide.

* * *

Trois puissances régionales – Royaume-Uni, Ukraine et Turquie – sont désormais en dehors de l'Union, mais ont un intérêt vital à coopérer avec elle. Il est donc crucial de les engager dans une alliance permettant leur accès progressif et rapide au Marché unique européen qui, d'ici à 2030, pourrait s'étendre de Tromsø à Antalya et de Keflavik à Kharkiv. Serait ainsi mis en place un espace économique juridiquement unifié, où investisseurs et entreprises pourraient opérer dans le respect des acquis européens, et où les membres de la « nouvelle AELE » contribueraient (au moins un temps, jusqu'à ce que les flux d'investissements soient orientés principalement d'Ouest en Est, et non l'inverse) au budget de l'UE sans influencer sur ses prises de décisions politiques.

Dans le même temps, ce bloc aurait une forte dimension géopolitique en « perturbant » la Russie, et pourrait être institutionnalisé, et pas seulement sur le plan économique. Les États-Unis pourraient ici jouer leur rôle : membre le plus influent de l'OTAN, et superpuissance, Washington entretient avec Londres et Ankara des relations plus fortes que l'UE. Un système de garanties mutuelles qui contournerait l'UE permettrait d'ériger une sorte de « mur oriental », traversant les pays de l'« entre-deux » de la mer Baltique aux Dardanelles, suivant un nouvel axe Londres-Kiev-Ankara. L'« Europe élargie » en serait profondément transformée.

Encore une fois, tout ceci ne serait pas dirigé contre l'UE, mais renforcerait sa cause par un bon usage des ambitions britanniques et turques, croisées avec les préoccupations et inquiétudes ukrainiennes. La stratégie ici proposée pourrait aider à résoudre les problèmes et à réparer les erreurs de l'Europe, tout en repoussant des décisions cruciales à plus tard, quand nombre de questions actuelles auront perdu de leur importance, et de nombreux dirigeants quitté leur poste.

Dans une telle perspective, le Brexit pourrait apparaître à l'avenir comme un événement qui aurait non seulement clos un chapitre de l'histoire européenne, mais aussi ouvert une nouvelle page, plus éclatante et prometteuse encore.



Mots clés

Brexit
Association européenne de libre-échange
Union européenne
Politique européenne de voisinage