

DOCUMENTI IAI

L'INTEGRATION ET LA COOPÉRATION DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC SES VOISINS DE L'EST. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LE COMMERCE ET L'INFRASTRUCTURE

Katarzyna Sochacka

Paper presented at the conference on "The Challenges of European Neighbourhood Policy"
Rome, Ministry of Foreign Affairs, Piazzale Farnesina, 26 -27 November 2004

IAI0423

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

L'INTEGRATION ET LA COOPÉRATION DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC SES VOISINS DE L'EST. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LE COMMERCE ET L'INFRASTRUCTURE

Katarzyna Sochacka

La politique européenne de voisinage (PEV) crée un cadre institutionnel de relations de l'Union Européenne et ses pays voisins. L'Union Européenne essaie d'offrir à ses voisins une alternative à l'adhésion qui leur assurera plus de stabilité, de sécurité et de prospérité. L'un des buts de cette politique est d'assurer la prospérité sur le territoire avoisinant de l'UE. Conformément à la PEV l'UE devrait entreprendre de telles activités qui seraient désignées à préparer les économies des pays voisins à la participation aux politiques économiques européennes et dans la perspective à long terme – au Marché Unique. Ce qui est caractéristique c'est le fait que ces pays n'auront pas de possibilité de participer aux processus décisionnel de ces politiques.

L'Union Européenne note de grands succès en ce qui concerne la mise à profit du processus d'élargissement comme l'outil d'aide aux pays d'Europe Centrale et Orientale pour y assurer le fonctionnement de l'économie de marché. La PEV ne contient pas d'un outil si efficace.

Il est vrai que dans l'intérêt de l'UE est de contribuer au développement des pays voisins. La raison est simple – l'instabilité et la pauvreté aux frontières de l'UE menaceraient l'UE de problèmes ne serait ce que de crime organisé, de trafic illégal et de migrations illégales. C'est pourquoi l'UE devrait élaborer de tels types d'encouragements qui permettraient de faciliter la coopération qui, à son tour, aboutirait à un développement économique accru. Le principe de différenciation semble pouvoir jouer le rôle de l'encouragement sûr et efficace.

On peut imaginer une situation dans laquelle, à un certain moment les pays voisins atteindront le stade de remplissage de tous les critères de Copenhague et la PEV ne permettra toujours pas l'adhésion. Cela mène à poser la question suivante - à quel point les pays voisins accepteront cette sorte de liens avec l'UE.

Un autre dilemme concerne le financement de projets communs, ou plutôt les critères d'attribution de moyens financiers aux projets concrets. Selon la PEV jusqu'en 2007 ils seront financés par les fonds d'aide existant, après – le Nouvel Instrument de Voisinage permettra d'accroître le montant de ressources et il apportera de nouveau créneaux de financement. Cependant ces fonds seront toujours limités et la question de critères de choix de projets à financer ce pose à ce propos.

Le principe de la différenciation a été adopté dans la PEV. Les politiques vont être adaptées de façon à remplir les besoins et à tirer profit des capacités de chaque pays voisin. Ce principe doit être inclu dans les plans d'action et sera l'instrument le plus concret de l'implementation de la PEV. Les rapports de pays ont été déjà effectués. Les plans d'action doivent être approuvés par UE et par les pays voisins. Ils couvrent les

questions politiques, sociales et économiques et sont basés sur le devouement pour les valeurs communes.

Les critères communs pour tous les pays voisins ne peuvent être concevables qu'à un niveau très général à cause du principe de différenciation. Au sein de chaque pays une concurrence accrue aura lieu lors de la procédure d'attribution de moyens financiers car de critères très sévères seront appliqués.

Tous cela nous amène à une constatation que les documents les plus importants au niveau de régulation de coopération dans le cadre de la PEV seront les plans d'action. Il serait alors raisonnable de réfléchir sur le contenu de ces plans pour éviter toutes les lacunes de création d'une politique inefficace et inopérante.

Je me concentrerais sur les propositions qui pourraient être implementés par les pays voisins d'est à cause de la proximité géographique, économique et politique des nouveaux pays membre et ces pays voisins.

1. Le développement économique

Les pays voisins ce sont généralement les pays à revenu moyen, partant d'une position macroéconomique relativement forte. Tous les pays notent une croissance de PIB, un taux moyen d'inflation et l'amélioration des finances publiques en 2003. Ce qui les caractérise ce sont les haut taux de chômage ce qui est une faiblesse de leurs économies. En ce qui concerne la réforme structurelle il existe une différence significative entre l'UE et les pays voisins, d'où une réforme structurelle reste à entraver.

L'élargissement du Marché Intérieur sur les pays voisins offre les encouragements pour atteindre la stabilité macroéconomique et la réalisation de la réforme structurelle. Le Marché Intérieur est un cadre qui a fait preuve de son capacité comme les pays qui y ont accès connaissent les bénéfices économiques. Autres valeurs comprennent l'assistance technique et financière de la part de l'UE, le contrôle (par les rapports de progrès), la pression de compétitivité (la pression politique peut être effectuée par les autres pays voisins si un des pays "reste derrière"), et bien sûr, les relations économiques plus proches avec l'UE. Tous ces "doux" encouragements influenceront la croissance économique directement ou indirectement. C'est un des buts fondamentaux de la PEV.

Le but est d'assurer aux pays voisins l'accès aux instruments garantissant les quatre libertés fondamentales. L'horizon temporel est très éloigné, cependant il convient de réfléchir sur les premiers pas préparatifs.

Le flux libre de capitaux constitue le facteur d'encouragement le plus important, mais qui apporte le plus de risques et qui stimule la croissance de compétitivité et ce qui en découle – la croissance économique. C'est pourquoi dans la première phase de réalisation de la PEV il sera vital d'assurer la protection des investissements effectuées dans le cadre de projets communs.

Le succès à long terme d'une transformation effective économique dépendra du progrès dans le domaine d'attraction des investissements directs venant des pays-membres de l'UE. Cela permettra le développement durable de l'économie, surtout en ce qui concerne la croissance de la compétitivité, la hausse de la dynamique des échanges commerciaux, mais aussi – l'amélioration de l'état de l'infrastructure (surtout au niveau de transport, télécommunications et de transfert de l'énergie).

Vu le manque de ressources des capitaux dans les pays de l'ancien URSS, il convient de prendre en considération la nécessité d'augmenter le volume d'investissements, surtout dans les domaines fragiles de point de vue d'une continuation du processus d'investissement. Il faut le lier à la privatisation de grandes entreprises publiques, à la liquidation de monopoles, à l'ouverture aux concurrents externes et à la dérégulation au sens large du terme.

L'ouverture graduelle des marchés d'investissements – la participation des investisseurs européens dans la privatisation des entreprises du secteur public (ils peuvent ainsi avoir de l'influence sur la transparence des procédures, le contrôle d'application du principe de non-discrimination des investisseurs étrangers) – cela crée un encouragement pour les réformes internes. La création du système d'encouragements (p.ex. les crédits préférentiels) à la restructuration des entreprises, à la modernisation de la production et à la mise en oeuvre de nouvelles solutions technologiques – la coopération de centres de recherche, seront forts recommandés.

Ici il serait très important de pouvoir tirer profit de l'expérience de nouveaux pays membres, surtout dans la création du secteur bancaire, l'indépendance des banques centrales, la création de marchés des capitaux, la restructuration des entreprises, le développement de nouveaux instruments financiers (les garanties et les assurances d'exportations) conformément aux régulations d'OCDE étant en vigueur.

Toutes ces propositions devraient s'appliquer au premier lieu à l'Ukraine, puis à la Biélorussie car ce n'est pas seulement la proximité géographique et l'échelle des liens économiques qui en décident, mais aussi la question de la sécurité énergétique, des matières premières et les perspectives du développement de l'échange des personnes et des flux touristiques, ainsi que la coopération régionale et transfrontalière. Les relations avec la Russie auront l'importance à cause de son potentiel économique et des possibilités d'absorption du capital étranger. L'application des instruments de coopération existant, en prenant en considération la spécificité de la situation de la Russie, pourrait en plus contribuer au développement des institutions économiques russes, à un meilleur engagement du capital humain et au support des réformes structurelles.

Cependant les deux règles suivantes doivent impérativement être appliquées et respectées – surtout le principe de conditionnalité qui doit introduire le contrôle des progrès. Ce contrôle peut vérifier la transparence des procédures, l'adoption de l'*acquis communautaire*, l'ouverture des marchés d'investissements fragiles, l'accès aux organisations économiques internationales comme p.ex. OMC ou CEFTA.

Le deuxième principe c'est le principe d'asymétrie lors de l'ouverture des marchés d'investissement ce qui contribuera à un stimulus plus fort à la transformation économique.

2. Le commerce

Le but de la PEV est d'intégrer de façon graduelle les pays voisins au Marché Unique. Le développement de la coopération et l'intégration de l'Ukraine et puis de la Moldavie et la Biélorussie pourrait prendre la forme de quatre étapes. La première devrait aboutir à considérer les économies de ces pays étant les économies de marché viables. A ce moment-là il serait convenable de considérer les arrangements sectoriels pour les marchandises fragiles comme l'acier, le textile ou l'agro-alimentaire. L'accès au marché européen pourrait être conditionné par les plafonds non-tarifaires. Cela devrait être lié aux changements dans ces secteurs qui contribuent à la hausse de capacité à faire face à la concurrence:

- a) La dérégulation et la restructuration
- b) Les règles de l'aide publique claires et précises
- c) La garantie de standards techniques exigés et l'introduction de règles de fonctionnement des entreprises.

L'étape suivante consisterait à créer une zone de libre-échange. Une série de documents officiels devraient être signés pour définir l'agenda détaillé de réduction de taux de barrières tarifaires, tout en gardant le principe d'asymétrie signifiant de plus grandes concessions de la part de l'UE dans le domaine de produits industriels, des services et – à plus long terme – les produits agricoles aussi. La conditionnalité devrait couvrir dans ce cas la garantie de la transparence des règles d'aide publique, de fonctionnement des entreprises, de privatisation, de la politique fiscale.

Et finalement la participation au Marché Unique serait liée à l'adoption du tarif douanier commun de l'UE, de la politique commerciale commune ainsi que de tout l'acquis communautaire dans ce domaine.

La diminution de barrières tarifaires ou non-tarifaires mènera à une spécialisation accrue, les pays exporteront les produits et services qui leur donneront les avantages comparatifs. La production deviendra alors moins diversifiée dans ces pays. Le secteur protégé restera encore longtemps l'agriculture. Cependant même une diminution très modeste de droits de douane dans ce secteur pourra contribuer à une hausse d'exportations et par cela la hausse du PIB des pays voisins. L'échange des services semble aussi être une source signifiante de la hausse potentielle du PIB. Toutefois ils sont traditionnellement considérés comme difficiles à marchander à cause des réglementations sévères, surtout en ce qui concerne les services financiers qui apportent une part importante du PIB.

Bien sûr que l'intégration des économies engendre les nouveaux risques. Dans le cas de la PEV ces risques comprennent: la réorientation des flux commerciaux, une plus grande vulnérabilité des économies aux chocs négatifs, les différences de taux de change lors des échanges en différentes monnaies, un développement inéquitable. Le

risqué le plus important vient du fait que personne n'est capable de définir quelle politique est essentielle et laquelle est superflue. Une régulation trop stricte pourrait mener à la hausse des exigences et les procédures bureaucratiques trop importantes. Dans le cas contraire – le manque de régulations peut causer la présence de produits de basse qualité sur le marché de l'UE.

3. L'infrastructure

La coopération transfrontalière est un de facteurs du développement des échanges entre les pays membres de l'UE avec les pays voisins. Grâce à la modernisation de l'infrastructure une intégration plus rapide des pays voisins sera possible.

Dans le cas du réseau de transport la coopération et la réalisation de projets communs devrait toujours baser sur le principe de conditionnalité. Le financement de projets localisés sur le territoire des pays voisins par les partenaires européens pourrait être lié à une privatisation partielle au moins des entreprises de transport. La libéralisation du marché des services de transport pourrait s'effectuer par exemple par l'unification du réseau routier TRACECA aux Réseau Transeuropéen TENs en Ukraine.

En ce qui concerne le transfert de l'énergie – le cofinancement de divers projets dans les pays voisins permettra de diversifier les fournisseurs. Pour aboutir à ce stade il convient de réfléchir sur le problème d'unification des réseaux de transfert des matières premières énergétiques (Ukraine, Moldavie).

Vu la hausse prévue de besoins des pays de l'UE en matières premières énergétiques dans la période de 15-20 ans à venir, surtout en ce qui concerne le gaz naturel et le pétrole et vu la diminution du potentiel d'extraction des minéraux des pays de l'UE et de la Norvège, la part des importations des matières premières provenant d'autres sources augmentera. Par cela la dépendance de l'UE des fournisseurs externes montera. En fait l'importance de la Russie augmentera (à plus long terme celle des pays de la Mer Caspienne aussi) en tant que le fournisseur principal des sources d'énergie. Ainsi l'Ukraine qui est un pays de transit le plus important de la Russie deviendra un pôle d'intérêts. C'est une question essentielle pour la sécurité énergétique de l'UE. Vu l'importance stratégique du secteur énergétique pour le développement de l'UE en 2000 le Dialogue Énergétique UE-Russie a débuté. L'année dernière par contre la Commission Européenne a délivré un document sur le développement de la politique énergétique de l'Union Européenne élargie, ses voisins et partenaires dans lequel elle a signalé les buts suivants de la politique de l'UE envers la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie et les pays du Caucase du Sud:

1/ la sécurité accrue des approvisionnements en énergie en Europe qui doit être conditionnée par l'intégration de l'Ukraine dans le Dialogue Énergétique UE-Russie ce qui permettra de commencer les travaux dans un triangle le producteur–le pays de transit–le consommateur; par la synchronisation des systèmes de transfert de l'énergie électrique avec le système de l'UE; par l'invitation de l'Ukraine et de la Moldavie à participer en tant qu'observateurs au Forum de Madrid et au Forum de Florence, dans le cas de la Moldavie – au Forum d'Athènes aussi; par la définition des critères de

participation de l'Ukraine, de la Moldavie au programme L'Energie Intelligente pour l'Europe;

2/ la modernisation des systèmes énergétiques conditionnée par l'augmentation de capacité de transfert des oléoducs ukrainiens et l'amélioration de sécurité de transit; par une présence plus marquée des entreprises de l'UE dans le développement de l'infrastructure dans les pays de la Mer Caspienne, surtout le Caucase du Sud pour diversifier les directions des exportations de ces pays et ce qui en découle – la diversification des sources d'énergie pour les pays de l'UE; par la possibilité de créer les sociétés au capital mixte et par la participation des entreprises de l'UE à la privatisation du secteur public du secteur de l'énergie; par l'unification et la synchronisation du réseau de transfert de l'énergie électrique entre les nouveaux membres de l'UE et les pays voisins de l'est;

3/la réalisation plus facile de grands projets d'infrastructure conditionnée par le transfert de moyens financiers destinés au développement des réseaux transeuropéens: oléoduc de l'Europe du Nord et le deuxième oléoduc de Yamal; par les projets de construction de l'oléoduc Brody-Plock-Gdansk ce qui augmente l'accès au pétrol caspien au marché de l'UE; par l'unification des systèmes des oléoducs Druzba-Adria ce qui améliorera la sécurité de continuité de livraisons sur le marché européen;

4/ le développement du Marché Interne de l'Energie de l'UE élargie conditionné par l'élaboration de la stratégie énergétique avec un agenda détaillé des réformes structurelles dans ce secteur; par l'amélioration des conditions d'investissements et l'ouverture à la libéralisation du marché (le changement du système des prix, l'adoption des standards européens dans le domaine de la certification et dans le domaine des normes de protection de l'environnement naturel) et par la protection efficace des investissements; par les régulations transparentes de participation des entreprises étrangères à la privatisation du secteur de production, transfert et distribution des matières énergétiques; par la capacité à disposer par les pays voisins de l'est de sommes suffisantes pour la réalisation de projets supportés par l'UE.

Pour en conclure:

Vu l'absence de la perspective de l'adhésion l'introduction du principe d'asymétrie peut être un facteur efficace pour effectuer les réformes structurelles dans la période de transformation économique dans les pays voisins de l'est.

Pourtant le principe de conditionnalité strictement appliqué permettra d'assurer une coopération économique efficace et durable.

Il faut puiser dans l'expérience de nouveaux pays membres en ce qui concerne la réalisation des réformes internes et une utilisation plus efficace des fonds d'aide européenne.

Le principe de différenciation (chaque pays – une stratégie différente) devrait être soutenu, et les propositions d'encouragements concrets devrait trouver leur place dans les plans d'action pour que la PEV soit efficace.