

NOUVEAUX
Débats

*sous la direction de
Jacques Rupnik*

LES BANLIEUES DE L'EUROPE

Les politiques de voisinage
de l'Union européenne

Extrait de la publication



SCIENCES PO
LES PRESSES

**LES BANLIEUES
DE L'EUROPE**

*sous la direction de
Jacques Rupnik*

LES BANLIEUES DE L'EUROPE

Les politiques de voisinage
de l'Union européenne

NOUVEAUX
Débats

Extrait de la publication

SCIENCES PO
LES PRESSES

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

Les Banlieues de l'Europe - Les politiques de voisinage de l'Union européenne / Jacques Rupnik (dir.) – Paris : Presses de Sciences Po, 2007.

ISBN 978-2-7246-1044-4

RAMEAU :

- Politique européenne de voisinage
- Pays de l'Union européenne : Frontières

DEWEY :

- 327.5 : Ententes – Alliances – Relations inter-États

Public concerné : Public intéressé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée). Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

Sommaire

<i>Ont contribué à cet ouvrage</i>	7
<i>Carte : L'Union européenne et ses voisins</i>	8
<i>Introduction</i>	9
L'EUROPE ET SES PÉRIPHÉRIES	9
<i>Jacques Rupnik</i>	
Les frontières ultimes de l'UE	10
Des voisins jamais « inévitablement » ?	17
Scénarios pour une géopolitique européenne	36
<i>Chapitre 1</i>	
LA DÉTERMINATION EUROPÉENNE DE L'UKRAÏNE	41
<i>Anne de Tinguy</i>	
Le rapport de l'Ukraine « orange » à l'Europe	43
Le facteur européen dans les changements démocratiques	53
Quelles perspectives ?	65
<i>Chapitre 2</i>	
LA GÉORGIE, UN VOISIN DISTANT	75
<i>Silvia Serrano</i>	
Une longue quête d'euroanéité	76
La Géorgie, un défi pour l'Union européenne	86
<i>Chapitre 3</i>	
LA MOLDAVIE, L'EUROPE PAR PROCURATION ?	101
<i>Florent Parmentier</i>	
Une voie roumaine vers l'Europe ?	103
La Moldavie et l'Europe	109
La Transnistrie, la Russie et la sécurité européenne	118
Le paradoxe moldave	125

*Chapitre 4***LES BALKANS ET LA PAX EUROPEA**

ENTRE PROTECTORATS ET INTÉGRATION	127
-----------------------------------	-----

Jacques Rupnik

Développer une « communauté de sécurité »	128
---	-----

Protectorats, conditionnalité et démocratisation	135
--	-----

L'UE et la construction d'États-nations dans les Balkans	144
---	-----

Chapitre 5

L'UE ET SON VOISINAGE EN MÉDITERRANÉE	151
--	-----

Esther Barbé

Le parallélisme Est-Sud	152
-------------------------	-----

Les logiques de marché dans la politique méditerranéenne	158
---	-----

L'Union, promoteur de démocratisation ?	163
---	-----

Logique de sécurité et <i>pax americana</i>	168
---	-----

Redéfinir le partenariat	171
--------------------------	-----

Chapitre 6

LA TURQUIE ET L'UE À LA CROISÉE DES CHEMINS	175
--	-----

Mario Zucconi

L'UE et l'évolution récente des politiques turques	180
--	-----

L'AKP et la nouvelle politique turque	187
---------------------------------------	-----

Le rôle de la Turquie dans le contexte régional	188
---	-----

Favoriser un nouveau « modèle turc »	193
--------------------------------------	-----

Conclusion

QUELLES FRONTIÈRES POUR L'EUROPE ?	197
---	-----

Jacques Rupnik

Ont contribué à *cet ouvrage*

Esther BARBÉ, professeur de relations internationales à l'Université de Barcelone.

Florent PARMENTIER, doctorant à Sciences Po (CERI, Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po).

Jacques RUPNIK, directeur de recherche au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po).

Silvia SERRANO, chercheur associé au CERCEC (Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre-européen, EHESS) et maître de conférences à l'Université d'Auvergne.

Anne DE TINGUY, professeur des Universités à l'INALCO (Institut national des langues et civilisations orientales), chercheur au CERI (Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po).

Mario ZUCCONI, professeur invité de science politique à l'Université de Princeton.

L'Union européenne *et ses voisins*



Sources : <http://ec.europa.eu/world/enp/partners/> et <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r17002.htm>

- Union européenne (à 27)
- Politique de voisinage de l'UE
- Partenariat euro-méditerranéen

Atelier de cartographie de Sciences Po, octobre 2007

Introduction

L'Europe et ses périphéries

Jacques Rupnik

« Europe begins on the river Tanay [Don] and stretches along the Northern Ocean to the end of Spain. The east and south part rises from the sea called Pontus [Black Sea] and is all joined to the Great Sea [the Mediterranean] and ends at the islands of Cadiz [Gibraltar]¹. »

C'est l'un des secrets les mieux gardés dans l'Union européenne : l'élargissement à l'Est de l'Union a été son plus grand succès depuis la chute du mur de Berlin. Réponse à la fin de la division du Vieux Continent, première grande réalisation en matière de politique étrangère et de sécurité commune, le processus d'intégration européenne a puissamment contribué à la consolidation des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. L'ancrage européen, la perspective de l'élargissement, sont devenus le principal vecteur de transformation de la périphérie immédiate de l'UE, donnant naissance à cette triple interrogation : quelles sont les limites géographiques, institutionnelles et politiques du processus d'élargissement ? L'Union peut-elle poursuivre l'« européanisation » de sa périphérie sans offrir de perspective d'intégration ? Quel type d'influence l'Union peut-elle exercer sur son voisinage proche qui ne passe pas par l'élargissement ?

1. *Encyclopédiste anglais du XIV^e siècle cité par Norman Davies, Europe, a History, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 8.*

Point de départ à toute réflexion sur ces questions, le constat nécessaire qu'après son élargissement à l'Est, l'Union européenne ne sera pas la même en plus grand. Entrée dans la troisième grande phase de son histoire, elle doit redéfinir son projet dans la fidélité aux principes qui l'ont inspirée. La première phase fut la « petite Europe » du Marché commun, inauguré il y a un demi-siècle par le traité de Rome. La seconde fut, trente ans plus tard, celle du Marché unique et du traité de Maastricht : le « grand bond en avant » de l'intégration européenne. Enfin, avec les élargissements à l'Est de 2004 et 2007², l'Union voit doubler le nombre de ses membres et son centre de gravité déplacé vers l'Est. Elle se trouve alors confrontée à la gestion de l'hétérogénéité en son sein, la difficulté à adopter un nouveau traité institutionnel en 2007 n'étant que l'illustration la plus récente. L'élargissement pose fatalement la question des frontières ultimes de l'Union et, par là, confronte l'UE à la définition de ses rapports avec ses nouveaux voisins.

— Les frontières ultimes de l'UE

Contrairement à ce que certains craignaient ou anticipaient « l'élargissement ne se traduit pas, pour l'instant, par un blocage de la machine européenne³ ». L'UE légifère

2. *L'élargissement de l'Union européenne du 1er mai 2004 concernait huit pays postcommunistes – Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie et Lituanie – auxquels il convient d'ajouter Malte et Chypre. Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont rejoint l'UE. L'adhésion de la Croatie pourrait intervenir en 2009.*

3. *Renaud Dehousse, Florence Deloche-Gaudez et Olivier Duhamel, Élargissement : comment l'Europe s'adapte, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 18.*

« moins, mais mieux » et montre une certaine capacité à adapter sa gouvernance à la multiplicité des acteurs. Ce n'est donc pas tant le mécanisme institutionnel que la cohésion politique ou la disparité des conditions économiques qui semble en cause et soulève les objections à la poursuite de l'élargissement vers l'est ou le sud-est de l'Europe au nom du critère oublié de la « capacité d'absorption⁴ ». Le Conseil européen du 15 juin 2006 ne conclut-il pas que « le rythme de l'élargissement doit prendre en compte la capacité d'absorption de l'Union » ? Dans quelle mesure ce critère, rebaptisé depuis « capacité d'intégration », annonce-t-il une pause ou la fin de l'élargissement ? Dans quelle mesure les nouveaux États membres de l'Union, qui sont désormais sa frontière, peuvent-ils contribuer à façonner la politique de l'UE envers ses nouveaux voisins tels que l'Ukraine ou la Moldavie ? Et si tel était le cas, quelles seraient les conséquences de ce prolongement de l'engagement de l'UE vers l'Est tant dans ses rapports avec la Russie que dans ses relations avec son autre voisinage, celui du Sud méditerranéen ? À la charnière entre l'est et le sud de l'Union, les Balkans occidentaux et la Turquie illustrent à leur façon les dilemmes entre intégration et stabilisation de la périphérie. L'élargissement pose ainsi la question de la finalité géographique de l'UE. Jamais le lien n'avait été aussi explicitement établi entre les frontières et le projet de l'Union.

C'était bien dans ce contexte que la politique européenne de voisinage (PEV) avait été présentée simultanément avec

4. Conseil européen du 15-16 juin 2006. La formule initiale du Conseil européen de juin 1993 était : « la capacité à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan d'intégration ».

l'élargissement à l'est de l'UE en mai 2004. Elle affichait un double objectif : ne pas créer un nouveau « rideau de fer » entre l'UE et ses nouveaux voisins et ne pas offrir la perspective d'élargissement comme modèle exclusif de relations entre l'Union et ses périphéries. Le but, ici, ne sera pas de proposer une exégèse des textes de la Commission européenne ni de comparer les instruments dont elle dispose pour la PEV par rapport à ceux de l'élargissement⁵. Au-delà du transfert institutionnel (de la politique d'élargissement vers celle de la PEV), il s'agira plutôt d'étudier la *réception* de la PEV, de la confronter aux perceptions et aux réalités des pays concernés. Bien qu'ils ne fassent pas officiellement partie de la PEV, la Turquie ou les Balkans sont inclus dans cette étude parce que partie intégrante de la redéfinition par l'Union de sa relation avec ses périphéries immédiates. Et de même qu'il existe différentes approches sur ces sujets au sein de l'UE élargie, des différences importantes existent aussi entre les perceptions et les réponses des pays destinataires de cette politique.

La PEV et sa réception

Selon la formule de l'ancien président de la Commission, Romano Prodi, la particularité de la PEV réside dans le projet de construire un « cercle d'amis » autour de l'UE auquel on promettrait « tout sauf les institutions », c'est-à-dire tous les avantages potentiels d'une relation étroite

5. Il existe sur le sujet une littérature abondante. Parmi les publications récentes, mentionnons le numéro spécial de *European Political Economy Review*, 7, été 2007, sous la direction de Laure Delcour et Elsa Tulmets. Voir aussi Judith Kelley, « New Wine in Old Wineskins : Policy Adaptation in the European Neighbourhood Policy », *Journal of Common Market Studies*, 44 (1), mars 2006, p. 29-55.

avec l'UE sans la perspective de l'appartenance. La politique européenne de voisinage a été élaborée en deux temps. D'abord en mars 2003 avec le document intitulé *Wider Europe*⁶ (Europe élargie) qui proposait la construction d'un espace de paix, de stabilité et de prospérité avec un « cercle d'amis » autour de l'UE sans exclure la possibilité de l'élargissement. Mais en mai 2004, c'est-à-dire simultanément avec l'élargissement à l'Est, la Commission européenne publie un document « stratégique » définissant la « politique européenne de voisinage ». Glissement sémantique qui annonce un changement de cap sur la possible poursuite de l'élargissement de l'UE.

De fait, le double objectif de la PEV est dorénavant de « partager les bénéfices de l'élargissement de 2004 avec les pays limitrophes en renforçant la stabilité, la sécurité et la prospérité des pays concernés dans des conditions distinctes d'une adhésion à l'UE ». Elle veut « empêcher l'apparition de nouvelles lignes de division entre l'UE

6. *Commission européenne, Wider Europe, mars 2003. Le document est analysé et interprété par Michael Emerson, Wider Europe Matrix, Bruxelles, CEPS, 2003. Notons que le terme « stratégie » ou « stratégique » est utilisé fréquemment dans les conclusions des réunions du Conseil européen ; la stratégie de Lisbonne (2000), suivie par celle du « développement durable » ou la « Stratégie de sécurité ». Il reste à savoir s'il ne s'agit pas de Stratégies sectorielles en l'absence d'une stratégie d'ensemble qui serait liée à la redéfinition d'un projet européen. Pour certains, c'est précisément l'élargissement et la politique de voisinage qui représentent une « stratégie » géopolitique de l'Union. Mais la diversité, pour ne pas dire la confusion, des politiques envers les différents voisins permet difficilement d'étayer cette thèse. Raison de plus de traiter des rapports de l'UE avec ses périphéries dans une optique plus large qui comprendrait l'ensemble des modes d'interaction (économiques, institutionnels, politiques, etc.) de l'UE avec son environnement proche.*

élargie et ses voisins et leur offrir une possibilité de participer à différentes activités de l'UE par l'accroissement de la coopération politique, sécuritaire et culturelle »⁷. Et le document de poursuivre en indiquant l'étendue de son ambition : « La relation privilégiée avec les voisins se fondera sur un engagement commun envers des valeurs partagées principalement dans les domaines de l'état de droit, de la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme, y compris celui des minorités, la promotion de relations de bon voisinage ainsi que les principes de l'économie de marché et du développement durable. On recherchera aussi des engagements dans certains domaines essentiels des relations extérieures de l'UE, y compris, en particulier, la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ainsi que le respect du droit international et des efforts pour obtenir la résolution des conflits⁸. »

La diversité des voisinages

Mais qui compose le « voisinage » ? La première tentative d'en définir la géographie fut le mémorandum de Chris Patten, commissaire européen, et de Javier Solana, le haut représentant pour la PESC, adressé à la présidence danoise en vue du sommet de Copenhague de décembre 2002⁹. Les

7. Commission européenne, European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Bruxelles, *Communication from the Commission (2004/373)*, 12 mai 2004.

8. Ibid.

9. Chris Patten et Javier Solana, « Lettre conjointe sur l'Europe élargie », 7 août 2002. Cette lettre, comme la plupart des textes relatifs à la PEV, est disponible dans le recueil : Politique européenne de voisinage : les documents clés, Paris, *La Documentation française*, 2007.

auteurs y distinguaient trois catégories de pays : ceux de la Méditerranée, impliqués dans le processus de Barcelone ; les pays des Balkans occidentaux bénéficiant du Processus de stabilisation et d'association ; la Russie et les « autres voisins de l'Est » concernés par l'Accord de partenariat de coopération. Ces trois groupes, disait le document, se distinguent entre autres par leur rapport à l'élargissement : pour les Balkans, il existait un engagement explicite, confirmé au sommet de Salonique en juin 2003 ; pour les pays méditerranéens, c'était explicitement exclu ; quant aux voisins de l'Est, ils « tombent inconfortablement entre les deux », selon Patten et Solana !

Depuis, l'étendue géographique de la PEV a été confirmée, mais la différenciation politique quelque peu obscurcie. En effet, elle inclut les pays du sud du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie), les pays du Moyen-Orient tels que la Jordanie, le Liban, l'Égypte, Israël et l'Autorité palestinienne. Les pays d'Europe de l'Est sont l'Ukraine, la Moldavie et le Belarus auxquels il convient d'ajouter depuis 2005 les pays du Caucase du Sud (l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie). Pour des raisons concernant leur régime politique, le Belarus, la Libye et la Syrie ne sont pas couverts par les accords de la PEV. La Russie, le plus grand voisin de l'UE, ne souhaite pas être incluse dans la « politique de voisinage » et préfère négocier un partenariat distinct avec l'UE. Les relations avec les Balkans occidentaux ne font plus partie de la politique de voisinage et sont directement gérées par la direction générale de l'Élargissement de l'UE. Cette diversité des situations à l'Est et au Sud montre bien l'ambiguïté de la « politique de voisinage » de l'Union qui intègre à la fois sa relation avec ses voisins européens et les voisins de l'Europe.

Peu de changements depuis la lettre de Patten et Solana de 2002, si ce n'est, dans un contexte marqué par la « fatigue de l'élargissement » des opinions d'Europe occidentale et la crise provoquée par l'échec du référendum sur la Constitution européenne en 2005, la redécouverte par l'UE du « critère d'absorption » comme précondition de tout élargissement futur. Il faut remonter au Conseil de Copenhague en juin 1993 faisant référence à « la capacité à assimiler de nouveaux membres en maintenant l'élan de l'intégration continue », formulation assez convenue de l'équilibre entre l'élargissement et l'approfondissement. Or au lendemain de l'élargissement de 2004, et surtout après l'échec des référendums constitutionnels en France et aux Pays-Bas, le terme de « capacité d'absorption », devenu « capacité d'intégration », a fait sa réapparition au Conseil européen de juin 2006 en insistant sur la préservation de la « cohésion et de l'efficacité de l'Union ». Deux conditions sont désormais énoncées comme préalable à toute discussion sur les élargissements à venir : la réforme des institutions et le soutien de l'opinion publique. La première condition a des chances d'être remplie d'ici 2009 ; la seconde est par définition aléatoire et tend à se focaliser sur un voisin aussi important qu'encombrant : la Turquie.

L'une des difficultés pour appréhender la PEV tient à son ambition d'inclure dans la même politique des pays et des situations aussi différentes que le Maroc et la Moldavie, l'Ukraine et la Jordanie. L'Europe de l'Est et la Méditerranée représentent à l'évidence des contextes et des enjeux politiques, des réalités socioculturelles et des potentiels de conflits locaux ou régionaux de nature très différente. Le dénominateur commun finit par être assez modeste et

la PEV se replie alors sur les relations bilatérales de l'UE avec les pays voisins.

— Des voisins jamais « inévitablement » ?

Dans ses rapports avec ses périphéries, l'Union européenne apparaît dans sa triple dimension : d'abord, comme *pourvoyeur de sécurité* et de stabilité censé neutraliser ou désamorcer les conflits (dont les guerres de dissolution de l'ancienne Yougoslavie furent le cas le plus lourd de conséquences). Ensuite, comme *puissance normative* favorisant l'avènement tardif sur sa périphérie de réformes économiques et politiques par l'interdépendance commerciale. Dans le prolongement de ces deux aspects se situe la troisième dimension de l'influence de l'UE : la diffusion de « valeurs européennes », du respect des droits de l'homme, de la gouvernance démocratique, autrement dit, l'UE face à la *géopolitique de la démocratisation* des périphéries européennes.

Ces trois dimensions sont interdépendantes, il ne peut en effet être question de transition démocratique sans sécurité ni sans cadre économique et institutionnel viable. Et la sécurité pour être durable¹⁰ dépend à son tour d'un consensus sur les contours de l'État, ses capacités et sa gouvernance démocratique.

La « puissance structurelle » de l'Union

Elles renvoient aussi à trois dimensions inégalement développées de la puissance européenne mais qui correspondent,

10. 50 % des crises se reproduisent dans les cinq ans qui suivent leur règlement initial. La rechute en 2006 du Timor-Oriental n'est que l'illustration la plus récente de cette tendance.

à bien des égards, à la notion de « puissance structurelle », développée par Susan Strange, c'est-à-dire la capacité d'imposer sa logique à son environnement. Cette définition englobante, conçue pour les États-Unis, retenait comme attributs essentiels de la puissance : la sécurité, la finance et la production du savoir, la capacité d'établir les règles du jeu, la capacité de construire l'agenda à partir duquel les choix des autres acteurs peuvent être faits¹¹. La formulation est un peu sèche et en cela décalée par rapport au discours des instances européennes sur la paix et les valeurs démocratiques, mais sur le fond, elle n'est pas si éloignée de la logique à l'œuvre dans l'élargissement de l'UE et, sous d'autres formes, dans les rapports avec sa périphérie immédiate. Si la définition classique du pouvoir est « pour A d'amener B à faire ce qu'il ne ferait pas autrement¹² », on peut dire que l'approche européenne correspond plutôt au *soft power* défini par Joseph Nye comme la capacité à « amener l'autre à vouloir ce que vous voulez » ou la « capacité à façonner les préférences des autres »¹³.

C'est en ce sens que l'on peut définir le processus d'élargissement de l'UE comme une « intégration asymétrique » où la conditionnalité établie unilatéralement est acceptée par les candidats en échange de gains escomptés d'ordre politique, économique et de sécurité¹⁴. Mais cette logique

11. Cf. Susan Strange, *States and Markets*, Londres, Pinter, 1988, p. 24. Voir aussi Susan Strange, *Authority and Markets*, New York (N. Y.), Palgrave, 2002, p. 141-145, où l'auteur relie cette notion à celle d'« Empire transnational ».

12. Susan Strange, *States and Markets*, op. cit., p. 24.

13. Joseph Nye, *Soft Power*, New York (N. Y.), Public Affairs, 2004, p. 2 et 5.

14. Andrew Moravcsik et Milada Vachudova, « National Interests, State Power and EU Enlargement », *East European Politics*

de la conditionnalité européenne ne paraît-elle pas vraiment efficace que dans la mesure où elle s'appuie sur une perspective crédible d'intégration européenne ? Que l'on suive, pour ce qui est des motifs de l'élargissement de l'UE, les adeptes du réalisme intergouvernemental (Andrew Moravcsik) qui raisonnent en termes de coûts et bénéfices ou les « constructivistes » (Frank Schimmelfennig) qui voient dans l'UE une « communauté normative » qui s'élargit pour promouvoir ses valeurs et ses normes, on revient dans les deux cas à la distinction essentielle entre la perspective d'adhésion et les limites de la politique de voisinage. Il en va de même pour les acteurs locaux : que l'on donne la priorité à l'appropriation du projet européen ou au simple calcul en termes de coûts et bénéfices, ils ne peuvent entrer dans une relation dominée par la logique de la conditionnalité qui ne les transformera que si le « bénéfique » suprême escompté, l'adhésion à l'UE, reste plausible¹⁵. C'est par rapport à cette problématique que l'on observe l'émergence (ou pas) d'un consensus dans les élites du pouvoir et dans les sociétés pour adopter des normes promues de l'extérieur.

Dans le processus d'élargissement, la conditionnalité et la relation asymétrique sont pour le candidat le prix à payer pour participer ensuite à l'élaboration de la norme commune. Dans la politique de voisinage, en revanche, l'UE souhaite faire partager ses normes et ses préférences

and Societies, 17 (1), 2003, p. 42-57.

15. Cf. Frank Schimmelfennig, « The Impact of International Organisations on Central and East European States-Conceptual and Theoretical issues », dans Ronald H. Linden (ed.), Norms and Nannies, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield, 2002 p. 12-13.

par ses voisins sans cette perspective, mais en utilisant une grande partie de sa panoplie d'instruments élaborés au cours du processus de pré-adhésion des pays d'Europe centrale (méthode intergouvernementale, régulation économique, « partenariats de pré-adhésion » qui deviennent des « plans d'action », etc.). Ce transfert vers les politiques de voisinage de discours, de recettes et d'instruments dérivés de la politique d'élargissement de la décennie précédente en dit plus sur l'Union que sur ses voisins, leurs attentes et leurs réponses à cette nouvelle offre de l'UE. Celle-ci comprend trois volets principaux d'importance inégale : sécurité, commerce et assistance économique, droits de l'homme et démocratisation.

Sécurité et voisinage

L'objectif de sécurité est primordial. La motivation de l'Union est d'étendre ou d'exporter son modèle de sécurité vers sa périphérie afin d'éviter l'inverse : la propagation de l'insécurité du voisinage au sein même de l'Union. Le document consacré à la Stratégie européenne de sécurité, élaboré par Javier Solana et adopté par le Conseil européen du 12 décembre 2003, définit clairement les intérêts de l'Union en la matière et son approche du voisinage : « Même à l'ère de la mondialisation, la géographie garde toute son importance. Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. Les voisins engagés dans des conflits violents, les États faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défailtantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes. Si elle accroît notre sécurité, l'intégration des États adhérents aura également pour effet de rapprocher