

TRANSFORMER LE VOISINAGE : JEUX D'ACTEURS, PRODUCTION ET MISE EN PRATIQUE DE MODÈLES EUROPÉENS DE RÉFORMES DANS LE CADRE DU PARTENARIAT ORIENTAL

[Laure Delcour](#)

École nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2017/1 N° 161 | pages 103 à 116

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2017-1-page-103.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration.

© École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

TRANSFORMER LE VOISINAGE : JEUX D'ACTEURS, PRODUCTION ET MISE EN PRATIQUE DE MODÈLES EUROPÉENS DE RÉFORMES DANS LE CADRE DU PARTENARIAT ORIENTAL

Laure DELCOUR

Chercheur et coordinatrice scientifique, projet CASCADE, FMSH

Résumé

Cet article interroge la relation entre la production de référentiels européens et la mise en pratique des réformes administratives dans le cadre de la Politique européenne de Voisinage et plus particulièrement dans celui du partenariat oriental. Il centre l'analyse sur l'intégration économique approfondie, qui représente un cas d'étude intéressant pour comprendre l'articulation entre le référentiel d'action publique proposé par l'Union européenne à ses voisins orientaux et l'élaboration d'instruments guidant le processus de réformes des pays partenaires. L'article montre que la construction d'un référentiel d'intégration économique s'effectue progressivement par des jeux d'acteurs autour de la Commission européenne, institution centrale de ce processus. Forte de la légitimité acquise dans la production de ce référentiel, la Commission européenne s'implique dans la mise en pratique de ce dernier. Elle propose des réformes administratives qui participent de fait à la constitution d'un modèle administratif européen dans le voisinage de l'Union européenne. L'article met au jour le rôle clé de la conditionnalité, qui permet à la Commission européenne d'investir un champ relevant en fait de la compétence des États membres.

Mots-clefs

Conditionnalité, intégration économique approfondie, politique européenne de voisinage, Partenariat oriental, réformes administratives

Abstract

— *Transforming the neighbourhood: interplay between actors, production and implementation of EU models of reform in the framework of the Eastern Partnership - The article explores the interplay between the production of European models and the implementation of administrative reforms in the European Neighbourhood Policy. It focuses on the case of deep economic integration policies in order to analyse the articulation between the EU's framework of relations with its eastern neighbours, on the one hand, and public policy instruments guiding the reform process in partner countries, on the other hand. The article argues that the model of deep economic integration proposed by the EU to its eastern neighbours has taken shape incrementally, through the interactions between the European Commission and various actors. The extensive use of conditionality, combined with the legitimacy gained in the production of the model, has enabled the European Commission to play a key role in its operationalisation by proposing a range of institutional reforms. These contribute to shaping a European administrative model in the neighbourhood.*

Keywords

Conditionality, deep economic integration, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, administrative reforms

Créée en 2004, la Politique européenne de Voisinage (PEV) propose aux pays de l'ex-Union soviétique et du sud de la Méditerranée un renforcement des liens avec l'Union européenne (UE), dans le respect des valeurs démocratiques, de l'État de droit et de la bonne gouvernance. Le rapprochement entre l'Union européenne et ses voisins repose sur l'adoption, par les pays partenaires, de normes et standards proposés par l'UE – un processus qui implique d'importantes réformes administratives dans des États devenus indépendants au début des années 1990 et encore marqués par l'héritage soviétique.

Dans l'espace post-soviétique, la PEV donne une nouvelle impulsion au processus de diffusion de normes et modèles européens amorcé dans les années 1990 avec l'octroi d'une assistance technique appuyant les transformations politiques et économiques qui ont suivi l'effondrement de l'URSS et la conclusion d'accords de partenariat et de coopération (Hillion, 1998 ; Raux et Korovkine, 1999 ; Delcour, 2001). Cinq ans après la création de la PEV, une nouvelle initiative européenne, le Partenariat oriental (lancé au sommet de Prague en mai 2009) renforce spécifiquement la politique de l'Union européenne à l'égard de ses voisins de l'Est¹. Ce Partenariat complète et consolide l'offre européenne en proposant « d'accélérer l'association politique et l'intégration économique » (Conseil de l'Union européenne, 2009, 1) des pays d'Europe orientale et du Caucase du sud. L'harmonisation d'une partie de la législation de ces pays avec l'acquis communautaire et les réformes administratives que ce processus implique deviennent, avec la signature d'accords d'association, juridiquement contraignants. Ainsi, bien plus que les précédentes politiques européennes dans l'espace post-soviétique, le Partenariat oriental consacre le rôle de l'Union européenne comme vecteur et modèle de réformes.

Pour autant, la production par l'Union européenne de principes, instruments et dispositifs d'administration publique dans son voisinage diffère profondément du rôle prescriptif qu'a eu l'Union européenne dans les années 1990 vis-à-vis des pays candidats à l'adhésion. La politique de voisinage est en effet destinée à des pays dans lesquels l'Union européenne ne peut, par essence, imposer ses normes et règles de manière hiérarchique. Dès lors, comment l'Union européenne construit-elle des référentiels d'action publique impliquant des réformes administratives de grande ampleur dans des pays qui ne sont pas appelés à la rejoindre ?² À la croisée des relations internationales et de l'analyse des politiques publiques, l'étude de la PEV implique de conjuguer l'analyse de la conception qu'a l'Union européenne de ses liens avec des États tiers – les pays voisins – et des réformes politiques et administratives qu'elle leur demande d'accomplir. Elle invite ainsi à porter une attention particulière à l'articulation entre le référentiel proposé par l'Union européenne à ses voisins en vue de renforcer leur intégration avec l'UE, et son opérationnalisation, définie ici comme l'élaboration d'instruments d'action publique guidant le processus de réformes administratives des pays partenaires.

Cet article interroge la relation entre la production de référentiels européens et la mise en pratique des réformes administratives dans le voisinage oriental de l'Union européenne en plaçant la focale d'analyse sur les acteurs impliqués dans ces processus. Il postule en effet que le contenu des dispositifs et modèles³ européens est indissociable des

1. Ces pays sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

2. La politique européenne de voisinage se veut distincte de l'adhésion à l'Union européenne. Si une telle adhésion est définitivement exclue (pour des raisons géographiques) pour les pays du sud de la Méditerranée, elle l'est également à court ou moyen terme pour les pays d'Europe de l'est et du Caucase du sud, l'UE n'étant pas prête à s'élargir au-delà des Balkans dans un avenir proche.

3. Suivant l'introduction de ce numéro, on définit un modèle comme « un référentiel cohérent présenté comme exemplaire et doté d'une forte charge normative ». Un dispositif se réfère aux modalités de mise en pratique du modèle.

acteurs qui les produisent et qui les mettent en œuvre. Dès lors, il est légitime de s'interroger sur les jeux d'acteurs dans la politique de voisinage. Quelle est la nature de leurs interactions et comment celles-ci contribuent-elles à façonner, altérer ou infléchir les dispositifs initialement proposés aux pays voisins ? En quoi ces interactions influencent-elles en retour les demandes européennes en matière de réformes administratives ?

Loin de considérer les modèles d'action publique proposés dans le cadre du Partenariat oriental comme le produit des seuls acteurs européens, cette contribution ouvre l'analyse à une large gamme d'acteurs. Ainsi, elle centre l'angle d'étude sur les interactions entre les acteurs institutionnels de l'Union européenne (Commission européenne), les acteurs engagés dans un partenariat avec l'Union européenne (notamment les organisations internationales), les acteurs privés (cabinets de conseil) et les acteurs des pays voisins (gouvernements et administrations publiques). Elle se penche sur les configurations d'acteurs et leurs interactions dans la fabrique d'une politique qui est devenue l'une des clés de voûte du Partenariat oriental, l'intégration économique approfondie. L'article centre l'analyse sur la période allant de 2006 (date à laquelle la Commission européenne amorce une réflexion sur l'intégration économique approfondie) à 2011 (date à laquelle elle finalise la préparation des négociations pour des accords de libre-échange complet et approfondi avec l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie, et les négociations avec l'Ukraine). Il s'appuie sur une analyse des documents de l'Union européenne et de rapports d'expertise commandités par l'Union européenne, ainsi que sur des entretiens semi-directifs conduits à Bruxelles et dans quatre pays partenaires (Arménie, Géorgie, Moldavie et Ukraine) entre 2011 et 2015.

Dans une première partie, cette contribution montre que la construction d'un référentiel d'intégration économique s'effectue progressivement par des jeux d'acteurs autour de la Commission européenne, institution centrale de ce processus. La deuxième partie montre en quoi, forte de la légitimité acquise dans la production de ce référentiel, la Commission européenne investit le domaine de la mise en pratique de ce référentiel en proposant des réformes administratives qui participent de fait de la constitution d'un modèle administratif européen dans le voisinage.

LA CONSTRUCTION D'UN RÉFÉRENTIEL D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE APPROFONDIE : STRATÉGIES DE CADRAGE ET DE LÉGITIMATION

Couplés aux accords d'association (destinés à renforcer le cadre contractuel et politique de la relation entre l'Union européenne et ses voisins post-soviétiques), les accords de libre-échange complet et approfondi (ALECA) sont un élément crucial du Partenariat oriental. Dès 2006, la Commission européenne avait identifié l'intégration économique approfondie comme une priorité dans le renforcement de la politique de voisinage (Commission européenne, 2006a, 4). Ce type d'intégration suppose, au-delà d'une élimination des droits de douane, la suppression des obstacles non tarifaires au commerce, fondée sur une convergence des normes et standards. Pourtant, la construction d'un référentiel⁴ européen d'intégration économique s'avère un processus heurté, dans le

4. Un référentiel se rapporte aux représentations cognitives qu'une catégorie d'acteurs se fait d'un problème public et aux propositions d'action construites en lien avec ces représentations.

cadre duquel la substance du référentiel tout comme ses mécanismes de diffusion évoluent sous l'effet des jeux d'alliance et de confrontation entre la Commission européenne et d'autres acteurs.

L'évaluation de la réflexion de la Commission européenne : d'un référentiel souple à un référentiel contraignant

En 2006-2007, dans le cadre du projet de renforcement de la politique européenne de voisinage, les services de la Commission européenne (Direction générale des relations extérieures et de la PEV ; Direction générale du commerce) engagent un travail de réflexion sur l'intégration économique approfondie avec les pays du voisinage.

Le référentiel initialement proposé par la Commission européenne dans un document de travail publié fin 2006 (Commission européenne, 2006b) conjugue une conception politique et instrumentale de l'intégration économique et une vision flexible des mécanismes nécessaires à sa diffusion. Pour la Commission, le renforcement de l'intégration économique avec les pays partenaires accroît la crédibilité de la PEV en proposant de nouvelles incitations aux voisins pour accomplir des réformes de gouvernance dans une large gamme de secteurs. Les futurs accords de libre-échange complets et approfondis ouvrent en effet la perspective d'un meilleur accès au marché européen⁵ et donc d'une croissance économique plus importante dans les pays du voisinage. Pourtant, alors qu'elle pose l'objectif d'une convergence réglementaire entre l'Union européenne et ses voisins, préalable à l'élimination des barrières non tarifaires au commerce, la Commission se garde bien, dans les deux documents qu'elle publie fin 2006 (Commission européenne, 2006a et b), de préciser la substance des futurs normes et standards communs. Si le document de travail de la Commission européenne mentionne l'acquis communautaire, cette référence reste allusive et elle se conjugue avec d'autres références, notamment aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ce document laisse ainsi entrevoir une conception souple de l'harmonisation législative :

“Only over time will it become clearer to what extent ENP partner countries are willing and able to align with EU standards. The very nature of deeper economic integration calls for a high degree of alignment that could become a key element of EU/ENP relations, if genuinely espoused by all stakeholders. In this context, it should be noted that deep and comprehensive FTAs are only intended to cover selective alignment with the EU acquis in regulatory areas and that the degree of alignment may well differ amongst partners” (European Commission, 2006, 6).

Cette esquisse floue des contours de l'intégration envisagée s'explique par deux facteurs. Elle tient d'abord à l'hétérogénéité des positions des États membres de l'Union européenne quant aux perspectives d'intégration à proposer aux voisins orientaux. Ainsi, si la Pologne et les États baltes sont favorables à une adhésion de ces pays à l'Union européenne, d'autres États membres tels que les Pays-Bas ou la France y sont en revanche hostiles. De plus, les pays du voisinage oriental ont eux-mêmes des attentes très diverses vis-à-vis de l'Union européenne. Alors que la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie aspirent à rejoindre l'Union, l'Arménie la perçoit davantage comme un partenaire

5. Du fait de l'élimination des obstacles non tarifaires, liée à l'harmonisation des standards et à la réduction ou à l'élimination des quotas.

dans la modernisation du pays. Fondant son analyse sur le constat de cette diversité, la Commission propose alors une intégration progressive et différenciée en fonction du contexte propre à chaque pays :

“The FTAs will need to be tailored and sequenced carefully to take account of each partner country’s economic circumstances and state of development. Negotiation of deep and comprehensive FTAs with ENP partners needs to be an incremental and dynamic process, allowing each member to participate at a rate reflecting their individual circumstances” (European Commission, 2006, 6).

Au total, le document de travail de la Commission reflète une vision souple de l’intégration économique. Cette vision n’est pas exempte de tensions, par exemple entre la nécessité d’une approche différenciée tenant compte du contexte propre à chaque pays partenaire et l’objectif de créer à long terme un vaste espace commun fondé sur les mêmes règles (Gstöhl, 2014).

Pourtant, le dispositif d’intégration économique approfondie mis en place dans le cadre du Partenariat oriental est bien différent de ces propositions initiales. Une première différence porte sur l’articulation entre l’intégration économique et le cadre contractuel et politique proposé aux voisins (c’est-à-dire les accords d’association); elle apparaît dès les premières discussions de lancement du Partenariat oriental en 2008. Deux autres n’émergent que progressivement entre 2008 et 2011 : les différences concernant alors la substance du dispositif proposé et les mécanismes de diffusion.

Premièrement, le Partenariat oriental, tel qu’il est mis en œuvre, ne retient finalement pas l’approche différenciée (fondée sur le contexte propre à chaque pays) proposée par la Commission européenne en 2006. L’offre de l’Union européenne telle qu’elle est formulée en 2008 (Commission européenne, 2008) traduit une conception globale où l’association politique devient indissociable de l’intégration économique approfondie, alors que les deux processus n’étaient pas explicitement liés avant le lancement du Partenariat oriental. Ainsi, la signature d’un accord d’association (qui renforce le lien contractuel et le dialogue politique entre l’Union européenne et ses partenaires) suppose celle d’un accord de libre-échange complet et approfondi.

Deuxièmement, alors que la Commission européenne envisageait en 2006 de limiter l’harmonisation législative, dans le cadre des ALECA, les pays d’Europe centrale et du Caucase du sud⁶ doivent aligner plus de 80% de leur législation sur l’acquis communautaire en matière de commerce (Duleba *et al.*, 2012, 78).

Enfin, dans les secteurs-clés (obstacles techniques au commerce, standards sanitaires et phyto-sanitaires, concurrence, propriété intellectuelle) cette harmonisation législative doit en grande partie s’effectuer avant les négociations de l’ALECA. Autrement dit, l’adoption des normes et standards européens devient une précondition à l’ouverture des pourparlers.

Entre 2006 (moment où s’amorce une réflexion sur le renforcement de la politique de voisinage) et 2010-2011 (préparation des négociations avec l’Arménie, la Géorgie et la Moldavie), la Commission européenne a donc procédé à trois ajustements principaux, à savoir le cadrage du dispositif autour de l’acquis communautaire, le couplage entre

6. Alors que la réflexion initiale de la Commission européenne sur l’intégration économique approfondie englobait l’ensemble des États du voisinage, les pays d’Europe de l’est (Biélorussie, Moldavie, Ukraine) et du Caucase du sud (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) ont été les premiers, dans le cadre du Partenariat oriental destiné à ces seuls pays, à négocier des ALECA. Ceux-ci ont par la suite été proposés aux pays du sud de la Méditerranée, sans pour autant être conjugués avec des accords d’association que la plupart des États méditerranéens avaient négocié bien auparavant avec l’UE.

association politique et intégration économique, et l'introduction d'une conditionnalité *ex ante* en matière d'intégration économique. *In fine*, le dispositif résultant de ces infléchissements est à la fois plus centré sur le modèle européen d'intégration et plus contraignant pour les voisins.

Résistances au référentiel européen et stratégies de légitimation : les facteurs explicatifs des adaptations apportées à la conception européenne

Les jeux d'acteurs ont tenu une place déterminante dans l'élaboration et la finalisation du dispositif d'intégration économique proposé par l'Union européenne à ses voisins orientaux ; ils expliquent les ajustements opérés entre 2008 et 2011.

Si, en substance, les ALECA entremêlent étroitement acquis communautaire et normes internationales, les glissements opérés dans le référentiel d'action européen illustrent l'usage stratégique des références internationales. Lors de la genèse de ces accords et au début des négociations avec les pays partenaires, la Commission européenne a multiplié les références aux standards internationaux en soulignant la filiation entre les normes promues par les organisations internationales (par exemple, dans le cadre du Codex Alimentarius de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) et le contenu de l'ALECA. Elle a également fait de l'appartenance à l'OMC une précondition à l'ouverture de pourparlers pour un ALECA (Gstöhl, 2014, 94), retardant ainsi de quelques mois les négociations avec l'Ukraine (Natorski, 2016, 171) et excluant leur ouverture pour l'Azerbaïdjan et la Biélorussie, non membres de l'OMC. Cependant, au fil du temps la conclusion des ALECA a été recadrée autour de l'acquis communautaire, en particulier dans les secteurs que l'Union européenne considère comme cruciaux (par exemple la concurrence). Ce recadrage reflète la volonté de l'Union européenne d'« aller plus loin que l'OMC » (Gstöhl, 2014) pour proposer aux pays partenaires un modèle de gouvernance conjuguant changements législatifs et réformes institutionnelles. Comme le note un fonctionnaire de la DG Commerce impliqué dans les négociations, « l'intérêt économique de l'Union européenne à conclure des ALECA est très limité. Ce qui nous intéresse, c'est d'exporter nos règles pour transformer ces pays »⁷. Pour autant, la mise en pratique de ces accords illustre de nouvelles interactions avec les organisations internationales. L'Ukraine, en raison de sa situation économique désastreuse, a été le théâtre d'un jeu entre l'Union européenne et le Fonds monétaire international (FMI). L'Union européenne a ainsi présenté l'ALECA comme un outil permettant de préparer le pays aux réformes structurelles demandées par le FMI⁸ (Natorski, 2016, 173). Bien que le FMI ait réfuté tout lien entre l'accord d'association et les négociations pour de nouveaux prêts, l'Union européenne a lié sa propre assistance aux progrès dans les pourparlers entre l'Ukraine et le Fonds (*ibidem*). Pour certaines des organisations internationales présentes sur le terrain, l'octroi (ou non) de financements supplémentaires à l'Ukraine joue un rôle crucial dans l'application par celle-ci des conditions demandées par l'Union européenne dans le cadre des ALECA⁹.

7. Entretien conduit par l'auteur, DG Commerce, Bruxelles, octobre 2012.

8. Celles-ci portaient notamment sur la réforme des prix du gaz et l'arrêt des subventions étatiques dans ce domaine.

9. Entretien conduit par l'auteur, International Finance Corporation (organisation internationale d'aide au développement membre du groupe Banque Mondiale), Kiev, juin 2014.

Le couplage entre association politique et intégration économique approfondie opéré dans le Partenariat oriental résulte surtout des interactions entre l'Union européenne, les gouvernements des pays partenaires et, dans une moindre mesure, des acteurs privés. Avant même le lancement du Partenariat oriental, certains pays voisins (au premier rang desquels la Géorgie) avaient manifesté leur souhait de renforcer leurs liens politiques avec l'Union européenne en concluant un accord d'association tout en exprimant des réserves quant à une intégration économique approfondie. En particulier, dès 2007-2008 le gouvernement géorgien avait fait part de sa préférence pour un accord de libre-échange simple, fondé sur la seule élimination des droits de douane. Dans un pays où les réformes mises en œuvre après la révolution de la Rose en 2003 se voulaient guidées par une approche économique très libérale, les autorités étaient réticentes à s'engager dans la voie d'une harmonisation législative avec des standards européens jugés trop contraignants et dommageables pour la croissance économique. Par exemple, l'adoption des standards techniques européens aurait pour effet d'encherir le coût des produits géorgiens sur le marché local et donc de freiner le processus d'industrialisation et de développement du pays (Messerlin *et al.*, 2011, 54). Tout au long de l'année 2008 (avant le lancement officiel du Partenariat oriental), l'Union européenne a tenté de surmonter les résistances géorgiennes en conjuguant persuasion et pression (Delcour, 2013, 348). L'Union européenne a d'abord utilisé les résultats d'une étude commandée par la Commission à un cabinet de conseil polonais pour convaincre les autorités géorgiennes du bien-fondé d'un ALECA. Cette étude recommandait une intégration économique approfondie de préférence à trois autres scénarios, dans la mesure où cette option permettrait d'attirer davantage d'investissements étrangers dans les pays partenaires (Maliszewska, 2008, 20). La Commission a également fait part de son intention d'adopter un dispositif d'association plus rigide, excluant tout choix à la carte pour les pays voisins. C'est donc en réponse aux réticences exprimées par les gouvernements de pays partenaires que la Commission européenne a décidé, en lançant le Partenariat oriental, de placer les ALECA au cœur des accords d'association :

« Certains partenaires pourraient ne pas être prêts à négocier et à prendre les engagements liés à un tel objectif [l'établissement d'une zone de libre-échange renforcée] à la date à laquelle les accords d'association seront conclus. En tout état de cause, l'objectif de création d'une zone de libre-échange renforcée et globale fera partie intégrante des accords d'association, l'engagement devant être pris d'entamer les négociations relatives à une zone de libre-échange renforcée et globale compatible avec l'OMC dès que le pays partenaire sera suffisamment avancé dans ses préparatifs pour négocier, mettre en œuvre et affronter les effets d'une libéralisation de grande envergure (Commission européenne, 2008, 5) ».

Pour surmonter les résistances des pays partenaires, la Commission européenne a mobilisé l'expertise privée, tant au moment de la mise en place du Partenariat oriental que lors des négociations de l'ALECA et de leur entrée en vigueur. La DG Commerce de la Commission européenne a commandé des études d'impact à des cabinets de conseil¹⁰ avant de lancer les pourparlers avec l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie (ECORYS et CASE, 2012, 2013), et après la conclusion des négociations avec l'Ukraine (Movchan

10. Dans le discours de l'UE, de nombreuses références sont faites à ces études pour justifier le choix d'une intégration approfondie. Entretiens conduits par l'auteur, délégations de l'Union européenne en Géorgie (2011, 2014) et Moldavie (2014).

et Shportyuk, 2012). La Commission s'est largement appuyée sur les résultats de ces études, par exemple pour inciter les nouvelles autorités ukrainiennes à conduire des réformes ambitieuses :

"Independent studies suggest that the simple implementation of the AA/DCFTA would bring benefits of ca. 6% of additional Gross Domestic Product over the medium term and 12% in terms of increased welfare for Ukrainians. Much more can be expected if Ukraine genuinely implements the reforms foreseen by the Agreement, as they would improve the business climate and help to attract foreign investments and technology transfers" (European Commission, 2015).

L'introduction d'une conditionnalité *ex-ante* en matière d'intégration économique est également le fruit des premières interactions avec les gouvernements des pays partenaires, en particulier lors des longues négociations pour un ALECA avec l'Ukraine. Pour ce pays-clé de la politique de voisinage, tant l'accord d'association que l'ALECA étaient porteurs d'une forte charge symbolique dans un contexte marqué par la réaffirmation de la volonté de rejoindre l'Union européenne et par l'adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Mais, bien que les élites politiques aient fait de la signature de l'ALECA une priorité¹¹, au cours des pourparlers elles se sont montrées réticentes à prendre des engagements, négociant avec l'Union européenne pour allonger les périodes de transition. Ces négociations longues (de début 2008 à fin 2011 pour l'ALECA) ont conduit la Commission européenne à modifier son dispositif de préparation pour les autres pays intéressés par un ALECA. Ainsi la Commission a-t-elle introduit des « recommandations-clés »¹² auxquelles l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie ont dû satisfaire avant l'ouverture des pourparlers. Cette conditionnalité *ex ante* a eu pour conséquences une accélération des négociations, conclues en 18 mois dans le cas de ces trois pays, soit deux fois moins de temps que l'Ukraine.

L'élaboration d'un dispositif d'intégration économique par la Commission européenne (en particulier sa DG Commerce) est donc un processus incrémental impliquant des adaptations de méthode et de substance. Si la Commission européenne a mobilisé des acteurs privés et internationaux pour légitimer ce dispositif auprès des pays partenaires, c'est surtout le couplage entre la solution finalement retenue pour l'intégration économique (conjugée avec l'association politique et fondée sur l'acquis) et la conditionnalité (renforcée après l'expérience de longues négociations avec l'Ukraine) qui rendent le dispositif incontournable pour les voisins orientaux de l'Union européenne. C'est donc au travers des premières expériences d'application que s'est consolidée la substance du dispositif européen.

11. Alors que le programme de réformes du gouvernement ukrainien 2010-2014 a fait de l'ALECA une priorité stratégique, en 2011, le Parlement ukrainien a adopté une résolution appelant à une conclusion rapide des négociations avec l'UE (Shumylo, 2012, 11).

12. Entretiens conduits par l'auteur, délégations de l'Union européenne en Arménie et en Géorgie, Erevan et Tbilissi, novembre 2011.

MISE EN PRATIQUE DU RÉFÉRENTIEL D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE APPROFONDIE, RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET CONSTRUCTION D'UN MODÈLE EUROPÉEN D'ADMINISTRATION DANS LE VOISINAGE

Si, en posant le couplage entre association politique et intégration économique, la conditionnalité joue un rôle central dans le dispositif proposé par l'Union européenne à ses voisins, elle tient également une place prépondérante dans son opérationnalisation et guide les réformes administratives que doivent mettre en place les pays partenaires dans le cadre des ALECA. En l'absence d'un modèle européen unifié en matière d'administration, la conditionnalité permet à la Commission européenne d'investir le champ des réformes administratives pour proposer aux pays du voisinage des solutions administratives estampillées « européennes ». Cette partie se penche sur le cas des réformes administratives demandées par l'Union européenne dans l'un des domaines-clés de l'ALECA, la sécurité sanitaire des denrées alimentaires.

Dans ce domaine comme dans les autres secteurs-clés des ALECA (concurrence, propriété intellectuelle, obstacles techniques au commerce), les conditions formulées par la Commission européenne préalablement à l'ouverture des négociations avec l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie entremêlent étroitement harmonisation législative et transformation sur le plan administratif. Ainsi, l'Union européenne demande-t-elle l'adoption des règlements européens de base en matière de sécurité sanitaire des aliments, la préparation d'une stratégie dans ce domaine et la mise en place d'une institution chargée d'assurer la sécurité sanitaire, par des activités de veille, d'évaluation des risques et de contrôle.

Cette dernière demande implique d'importantes réformes administratives dans des pays partenaires encore marqués par l'héritage soviétique. Avant leur processus de réformes, la plupart des pays post-soviétiques (dont les quatre pays étudiés dans cet article) avaient en effet conservé un système administratif fragmenté en matière de sûreté alimentaire. L'Ukraine en est une parfaite illustration : depuis le début des années 1990, cinq institutions étaient impliquées dans ce domaine (Delcour, 2017). En l'absence d'un mécanisme de coordination, cette fragmentation avait pour conséquence de dupliquer les missions et les tâches liées à la sécurité sanitaire. De plus, les pays du Partenariat oriental avaient dans l'ensemble conservé les standards soviétiques en matière de sécurité sanitaire. Or, ces standards se fondaient sur une approche radicalement différente de celle promue par l'Union européenne. Ils prévoyaient des contrôles des denrées alimentaires en fin de chaîne, alors qu'à l'instar de l'OMC et du Codex Alimentarius, l'Union européenne utilise la méthode HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Point*, Système de l'analyse des risques et points critiques), qui, appliquée tout au long de la chaîne de production, identifie de façon systématique les dangers afin de prévenir les problèmes de sécurité sanitaire des denrées alimentaires. Cette différence des procédures de contrôle a des incidences en matière administrative et accroît de fait les réformes que les pays partenaires doivent mener à bien. Ainsi, les demandes de l'Union européenne supposent-elles la création dans chaque pays partenaire d'un corps d'inspecteurs spécifiquement formés aux nouvelles techniques de contrôle et la mise en place de laboratoires afin de procéder à des tests tout au long de la chaîne de production. Ces réformes ont un coût économique non négligeable dans ces pays dont les produits agricoles n'ont que peu de perspectives sur le marché de l'Union européenne en raison de leur faible compétitivité.

Les demandes de l'Union européenne se sont donc heurtées à de fortes résistances (pour des raisons différentes) dans la plupart des pays du Partenariat oriental. L'unification de l'architecture institutionnelle et la création d'une administration responsable de la sécurité sanitaire pour l'ensemble de la chaîne de production ont notamment posé problème en Moldavie et en Ukraine, où ces demandes ont donné lieu à des luttes entre des administrations soucieuses de maintenir leurs prérogatives en matière sanitaire. Cette préoccupation ne tient pas seulement à une question de maintien des compétences. Leur implication dans le contrôle sanitaire des aliments a longtemps été, pour ces administrations, source de revenus en raison des pratiques informelles et de la corruption. Ainsi, les entreprises du secteur agro-alimentaire désireuses d'échapper à une inspection ou de passer outre les mesures prescrites lors de l'inspection avaient-elles coutume de verser un pot-de-vin au fonctionnaire des services concernés (World Bank, 2007, 30). Dès lors, il n'était pas rare, pour un opérateur économique, de devoir faire face à des contrôles similaires de la part d'administrations différentes, toutes en quête d'avantages pécuniaires liés à leurs missions. C'est donc tardivement que s'est opérée la fusion des institutions dans un nouveau service unifié : en Moldavie, elle a eu lieu en 2013 juste avant la finalisation des négociations pour l'ALECA et en Ukraine, bien après celle-ci (en 2014, soit trois ans après la clôture des pourparlers). Si la mise en place d'un service unifié a suscité moins de résistances en Géorgie qu'en Moldavie et en Ukraine, la création d'un corps d'inspecteurs rattaché à la nouvelle Agence de sûreté alimentaire a en revanche été remise en question par les autorités géorgiennes avant l'ouverture des négociations pour un ALECA. Pour un gouvernement géorgien attaché à une approche économique libérale, les fonctions de contrôle et d'inspection ne relevaient pas des missions de l'État mais devaient être sous-traitées à des opérateurs privés. Cette conception, très différente de celle de l'Union européenne, explique que les autorités aient tardé à former des inspecteurs et à les déployer dans le pays¹³.

Dès lors, la conditionnalité a joué un rôle fondamental dans l'acceptation de demandes européennes présentées comme des bonnes pratiques. En matière de sécurité sanitaire des aliments, le hiatus est en effet flagrant entre, d'une part, la demande d'un service unifié formulée vis-à-vis des pays voisins et la diversité des options institutionnelles existant au sein de l'Union européenne. Le modèle européen de sécurité sanitaire, tel qu'il a été revu au début des années 2000, repose avant tout sur une harmonisation des standards et des procédures (par exemple en matière de contrôle). Mais il ne prévoit pas la création d'un service unifié dans chaque État membre. Les États membres ont pour seule obligation de désigner les autorités compétentes pour mener à bien les contrôles officiels, et, le cas échéant, d'assurer une coordination efficace entre ces autorités. Si certains États ont opté pour une agence unique, d'autres ont maintenu un système impliquant des administrations différentes. On observe la même diversité en matière de gouvernance des risques sanitaires (Ugland et Veggeland, 2006) : ainsi, certains États membres ont choisi de dissocier évaluation et gestion du risque (Allemagne, France, Pays-Bas), alors que d'autres ont préféré les intégrer (Espagne, Suède). Dès lors, la sélection du service unifié comme bonne pratique dans le cadre des négociations pour les ALECA participe d'un travail de création d'un modèle « européen » dans le voisinage, alors même que ce modèle n'existe pas au sein de l'UE. L'usage de la conditionnalité contribue à faciliter la mise en pratique de ce modèle qui n'est pas la simple copie d'une expérience nationale,

13. Entretiens conduits par l'auteur, Agence géorgienne pour la sûreté alimentaire et délégation de l'Union européenne, Tbilissi, novembre 2011.

mais bien un modèle *ad hoc*. Sans pour autant être exclues, les références aux diverses options choisies par les États membres sont alors limitées¹⁴.

Ce passage en revue des demandes européennes dans l'un des secteurs-clés de l'ALECA met au jour la façon dont la Commission européenne investit le champ des réformes administratives et participe à la construction d'un modèle européen d'administration dans son voisinage oriental. La conditionnalité sectorielle, exercée *ex ante*, et le couplage opéré entre harmonisation législative et réformes administratives permettent à la Commission de rendre contraignantes des demandes de réformes fondées sur la diffusion de bonnes pratiques.

*

* *

L'objectif de cet article était de mettre au jour les modalités de production des dispositifs de réforme par l'Union européenne dans le cadre de sa politique de voisinage, notamment à travers une analyse des jeux d'acteurs dans un cas d'étude (l'intégration économique approfondie).

L'analyse a montré les multiples interactions qui structurent la production des dispositifs d'action publique proposés par l'Union européenne. Les acteurs impliqués interagissent avec l'Union européenne dans des logiques de complémentarité, d'apprentissage ou de résistance. La préparation d'un dispositif d'intégration économique approfondie met en lumière des stratégies de légitimation de l'Union européenne : la Commission a aussi bien utilisé l'expertise des cabinets de conseil que les normes des organisations internationales pour renforcer la crédibilité de son dispositif auprès de pays voisins réticents. Mais c'est surtout la conditionnalité qui permet à la Commission, en imposant la solution d'un couplage entre accord d'association et intégration économique approfondie, de faire accepter un assemblage d'éléments hétérogènes aux pays voisins dans le cadre d'une politique qui relève en principe des relations diplomatiques intergouvernementales. Cette conditionnalité est encore renforcée au niveau sectoriel : l'opérationnalisation, par la Commission européenne, du dispositif d'intégration économique approfondie lui permet d'investir, au-delà des frontières de l'Union, un champ qui reste, au sein de celle-ci, l'apanage des États membres.

Si cet article souligne l'utilisation que fait la Commission européenne de la conditionnalité, il ne conclut pas pour autant à un processus descendant et prescriptif de mise en réformes dans le cadre du Partenariat oriental. Bien au contraire, il met en relief une construction incrémentale (et souvent heurtée) des dispositifs d'action publique ; ceux-ci sont revus et ajustés au fil du temps sous l'effet des jeux d'acteurs.

14. L'une des exceptions est la Moldavie, qui s'est inspirée du modèle roumain en plaçant sa nouvelle Agence de sécurité sanitaire des aliments sous l'autorité directe du Premier ministre, au lieu de la placer sous la tutelle du ministère de l'agriculture. Entretien conduit par l'auteur, Agence moldave pour la sécurité sanitaire des aliments, *Chişinău*, mai 2014.

Références bibliographiques

- Barbé, Esther ; Costa, Oriol ; Herranz-Surrallés, Anna ; Johansson-Nogués, Elisabeth ; Natorski, Michal et Sabiote, Maria (2009), « Drawing the Neighbours Closer...to What ? Explaining Emerging Patterns of Policy Convergence between the EU and its Neighbours », *Cooperation and Conflict*, 44(4), p. 378-399.
- Commission européenne (2006a), *Renforcer la Politique de voisinage*, Communication au Conseil et au Parlement européen COM(2006) 726 final, Bruxelles, 4 décembre.
- Commission européenne (2008), *Partenariat oriental*, Communication au Conseil et au Parlement européen COM(2008) 823 final, Bruxelles, 3 décembre.
- Commission européenne (2012), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation by the Republic of Moldova of the Action Plan on Visa Liberalisation*, COM (2012) 348 final, Bruxelles, 22 juin.
- Conseil de l'Union européenne (2009), *Déclaration conjointe du sommet de Prague sur le Partenariat oriental*, 8435/09, Bruxelles, 7 mai.
- Delcour, Laure (2001), *La politique de l'Union européenne en Russie : de l'assistance au partenariat ?*, Paris, L'Harmattan.
- Delcour, Laure (2011), *Shaping the post-Soviet Space ? EU Policies and Approaches to RegionBuilding*, Farnham, Ashgate.
- Delcour, Laure (2013), « Meandering Europeanisation. EU Policy Instruments and Policy Convergence in Georgia under the Eastern Partnership », *East European Politics*, 29(3), p. 344-357.
- Delcour, Laure (2017), *The EU and Russia in their 'Contested Neighbourhood': Multiple External Influences, Policy Transfer and Domestic Change*, London, Routledge.
- Duleba, Alexander; Ben, Vladimír; Bilčík, Vladimír (2012), *Policy impact of the Eastern Partnership on Ukraine: trade, energy, and visa dialogue*, Bratislava, Research Centre of the Slovak Foreign Policy Association.
- ECORYS/CASE (2012), Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Georgia and the Republic of Moldova, Rotterdam.
- ECORYS/CASE (2013), Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and the Republic of Armenia. Rotterdam.
- European Commission (2006), *ENP - A Path towards Further Economic Integration*, Non-paper, Bruxelles, 4 December.
- European Commission (2015), « The trade part of the EU-Ukraine Association Agreement becomes operational on 1 January 2016 », IP/15/6398, Bruxelles, 31 décembre.
- Gstöhl, Sieglinde (2014), « Differentiated integration and the prospects of a Neighbourhood Economic Community between the EU and its Eastern partners », in Van Elsuwege, Peter ; Petrov, Roman (dir.), *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union*, Londres/New-York, Routledge, p. 89-107.
- Hillion, Christophe (1998), « Partnership and cooperation agreements between the EU and the Newly Independent States of the ex-Soviet Union », *European Foreign Affairs Review*, n°3, p. 399-415.
- Maliszewska, Maryla (dir.) (2008), *Economic Feasibility and General Economic Impact of a Free Trade Agreement between the European Union and Georgia*, Warsaw, CASE.
- Messerlin, Patrick ; Emerson, Michael ; Jandieri, Gia et Le Vernoy, Alexandre (2011), *An Appraisal of the EU's Trade Policy Toward its Eastern Neighbours: The Case of Georgia*, Brussels, CEPS.

- Movchan, Veronika et Shportyuk, Volodymyr (2012), « EU-Ukraine DCFTA: the Model for Eastern Partnership Regional Trade Cooperation », *CASE Network Studies and Analyses No. 445*, Varsovie, CASE.
- Natorski, Michal (2016), « The Practice of EU Power Relations with International Organizations in the Neighbourhood: Emperor or Primus Inter Pares? », in Gstöhl, Sieglinde ; Schunz, Simon, *Theorizing the ENP*, Londres/New-York, Routledge, p. 164-184.
- Raux, Jean et Korovkine, Vladimir (dir.) (1999), *Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Rennes, Éditions Apogées.
- Shumylo, Olga (2012), « Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union », *Russie. NEI. Reports*, n°11, Paris, IFRI.
- Ugland, Trygve et Veggeland, Frode (2006), « Experiments in Food Safety Policy Integration in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, 44(3), p. 607-624.
- World Bank (2007), *Food Safety and Agricultural Health Management in CIS Countries : Completing the Transition*, Washington, The World Bank.

