

# **L'anneau des amis (Ring of friends) : La nouvelle politique de voisinage de l'Union Européenne**

Prof. Bichara Khader  
Cermac-Université Catholique de Louvain

La chute du mur de Berlin en 1989 et le démantèlement des régimes communistes en Europe de l'Est confrontent les pays de l'UE à des défis inédits: le Rideau de fer, qui bouchait l'horizon de l'UE et balisait sa frontière à l'Est, n'est plus.

D'abord abasourdie par la tournure rapide des événements mais, à l'évidence, satisfaite de la fin de la division du continent européen, l'UE est forcée de réagir. Et elle le fait de deux manières : en proposant une perspective d'adhésion à ses « nouveaux » voisins de l'Est, et un pacte de stabilité à ses voisins balkaniques et un partenariat à ses voisins méditerranéens. En somme, les trois approches classiques de l'UE : *intégration* , *stabilisation* et *partenariat*.

Naturellement, la perspective d'adhésion à l'UE est la meilleure offre que l'UE puisse faire à ses voisins: c'est l'instrument le plus efficace de sa politique étrangère. L'adhésion est un levier puissant de changement, puisqu'elle est assortie d'une conditionnalité stricte. En effet un pays en voie d'adhésion doit se conformer aux critères draconiens de Copenhague et accepter l'acquis juridique de l'UE (30.000 pages de textes législatifs).

Rien de tel dans le *Pacte de stabilité* (1993) proposé aux pays balkaniques ou , **surtout** , dans le Partenariat euro-méditerranéen dit, *Processus de Barcelone* (1995). Ici il n'y a pas de perspective d'adhésion, par conséquent l'instrument de conditionnalité est moins strict, puisque la perspective offerte ne va pas au-delà de la simple stabilisation ou du libre-échange. Je dis "surtout" en ce qui concerne le Processus de Barcelone parce qu'il est clair qu' , à moyen terme, les pays européens des Balkans vont intégrer l'UE. L'histoire l'exige, la géographie l'impose et les intérêts le commandent.

*La nouvelle politique de voisinage de l'UE* écarte, d'emblée, la perspective d'adhésion. Cela est clairement affirmé dans les documents officiels des Institutions Européennes.

Ce texte entend se concentrer sur cette nouvelle politique de l'UE. Dans une première partie, je ferai une synthèse des documents officiels des Institutions Européennes sur la question pour suivre, pas à pas, **la genèse de l'idée de voisinage** de 2002 à 2007 .Et dans une deuxième partie, je procéderai à une **analyse critique** de ce qui est censée être une "Nouvelle Politique" de l'UE. La question à la quelle ce texte tâchera de répondre sera donc la suivante: est-ce qu'il s'agit d'une nouvelle politique ou d'un nouveau discours ?

## **I. Politique de Voisinage (PEV): analyse des textes**

A l'approche du 1<sup>er</sup> mai 2004, date de l'élargissement à 10 pays de l'Europe Orientale et Centrale (PECO) et aux deux Iles Méditerranéennes, Chypre et Malte, la recherche d'une politique cohérente de voisinage se fait plus pressante. Le Traité Constitutionnel de l'UE

définit l'objectif de relations privilégiées avec les pays voisins « *en vue d'établir un espace de prospérité ... fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* ». Ainsi le concept « voisinage » fait son entrée dans le jargon juridique de l'UE. Il est repris dans la « **stratégie européenne de sécurité** » de 2003 qui prône la promotion dans le voisinage immédiat de l'UE d'un « *ensemble de pays bien gouvernés* ». Car, " *les voisins engagés dans des conflits violents, les Etats 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*" (<sup>1</sup>)

#### **a) Conférence de Romano Prodi à Louvain-la-Neuve (26 novembre 2002)**

Une esquisse de la nouvelle politique de voisinage a été présentée par le Président Romano Prodi, à mon invitation, à l'Université Catholique de Louvain, en novembre 2002. Qualifiant les voisins de l'UE de « **Ring of friends** » (anneau d'amis), Romano Prodi a synthétisé la politique de voisinage en une formule : "*Tout sauf les institutions* », ouvrant de la sorte beaucoup de fenêtres d'opportunité en termes d'accroissement des échanges mais fermant la porte à toute perspective d'adhésion.

#### **b) Première Communication de la Commission sur la politique de voisinage (11 mars 2003)**

Quelques mois après la Conférence de R. Prodi à l'UCL la Commission publie sa première communication intitulée :

« L'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins  
De l'Est et du Sud »<sup>2</sup>

La communication fait le constat qu'à partir du 1<sup>er</sup> mai 2004, l'UE entre dans une nouvelle phase historique puisque elle comptera 450 millions d'habitants et disposera d'un PIB global de 10.000 milliards. Cette Europe élargie aura dans son entourage immédiat près de 385 millions d'habitants, répartis entre la Russie, les NEI (Nouveaux Etats Indépendants) Occidentaux et les pays du Sud de la Méditerranée.

Pour l'UE, ces voisins, qui sont des « *partenaires essentiels* », se trouvent confrontés à des défis politiques, économiques et sociaux qui pourraient constituer des sources d'instabilité générale aux portes de l'UE. Or, comme la capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres est limitée, l'UE se trouve contrainte de définir une politique cohérente à l'égard de ses voisins de manière à :

- éviter de nouvelles lignes de démarcation en Europe ;
- promouvoir la stabilité et la propriété à l'intérieur et au-delà de ses nouvelles frontières.

Quatre groupes de pays sont particulièrement ciblés par la Communication du 11 mars 2003 :

- 1) La Russie
- 2) L'Ukraine, la Moldavie et le Bélarus
- 3) les pays du Sud de la Méditerranée
- 4) les pays des Balkans occidentaux, dont la perspective européenne est explicitement réaffirmée.

En raison de sa localisation, le *Caucase du Sud* est considéré « *pour l'instant* » hors du champ d'application géographique de l'Initiative européenne.

---

<sup>1</sup> "Une Europe sûre dans un monde meilleur", **Stratégie Européenne de Sécurité**, Bruxelles, 12 décembre 2003 p.7

<sup>2</sup> COM/2003/0104 final

A tous ces pays, l'UE offre « *la perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libération afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés)* » le but affiché est de « *créer un espace de stabilité et de prospérité* » accompagnant sa politique de proximité de mesures « *visant à s'attaquer aux racines de l'instabilité politique, de la vulnérabilité économique, des lacunes institutionnelles, des conflits, de la pauvreté et de l'exclusion sociales* ».

Du point de vue de l'UE la politique de voisinage est une vision hardie et une offre nouvelle car elle viserait à :

- a) « *étendre aux pays voisins les effets bénéfiques de l'élargissement sur la stabilité politique et économique et à réduire les écarts de prospérité* »
- b) œuvrer avec ses partenaires à « *créer un espace de prospérité et de valeurs partagées, fondé sur une intégration économique accrue, des relations politiques et culturelles plus intenses, une coopération transfrontalière renforcée et une prévention conjointe des conflits* »
- c) subordonner l'offre d'avantages et de relations préférentielles aux progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réformes politique et économique et l'inscrire dans un cadre différencié

Ainsi, l'offre de l'UE est assortie de devoirs. Pour bénéficier de l'extension du marché intérieur, les voisins doivent adopter des règles et des normes en vigueur dans l'UE, opter pour un commerce plus ouvert, « *composante essentielle de l'intégration du marché* », mettre en place « *un système efficace et convivial de gestion du petit trafic frontalier* », intensifier la coopération « *en matière de prévention et de lutte contre les menaces communes pour la sécurité* », lutter efficacement contre le crime organisé, et contribuer à « *l'assainissement nucléaire* », etc.

De son côté, l'UE s'impose sinon des devoirs du moins des tâches à accomplir :

- a) « *participer plus activement à la recherche d'une solution aux différends concernant la Palestine, le Sahara Occidental et la Transnistrie;*
- b) intensifier la « *coopération culturelle et la compréhension mutuelle* » et contribuer au développement « *d'une société civile florissante* »;
- c) étendre aux voisins les programmes communautaires en matière de recherche, d'éducation et de culture;
- d) favoriser l'interconnexion des infrastructures et l'harmonisation des réglementations en matière de transport, d'énergie et de télécommunications;
- e) aider à l'intégration des voisins au système commercial mondial (par exemple : adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce);
- f) faciliter la gestion de flux migratoires;
- g) envisager la création d'un nouvel instrument de voisinage qui s'appuiera sur les expériences positives des programmes Card(s), Phare, Tacis, Interreg et Meda.

L'objectif à long terme de la nouvelle politique de voisinage tel qu'il transparaît de la lecture de la Communication de 2003 est de construire entre l'UE et ses voisins un espace semblable à « *l'Espace Economique Européen* » (EEE), sans pour autant éclipser les cadres existants (Accords de stabilisation et partenariat euro-méditerranéen). Mais tout cela est conditionné par la capacité, voire la volonté, des voisins de s'aligner sur la législation communautaire.

Or, compte tenu de la diversité de situation des voisins, il est peu réaliste d'exiger de tous d'avancer au même rythme. Aussi l'UE reconnaît-elle que la différenciation entre les pays

devrait rester à la base de la nouvelle politique de voisinage. Ce qui signifie, par ricochet, que « *l'engagement de l'UE devrait donc être progressif et subordonné au respect d'objectifs de réforme préalablement fixés* ».

Pour vérifier la conformité des voisins à la législation communautaire et à ses normes, la Communication de 2003 fixe des critères de référence politiques et économiques. Au-delà des aspects réglementaires et administratifs directement liés à l'intégration du marché, il sera vérifié si les pays voisins ratifient et mettent en œuvre leurs engagements internationaux (par ex. Déclaration des Droits de l'Homme, Normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, des organisations spécialisées des Nations Unies).

Pour prendre en compte la spécificité de chaque voisin la Communication de 2003 mentionne un programme d'action adopté par le Conseil, sur proposition de la Commission et , « si possible » , après discussion avec les pays partenaires concernés. Ce programme exposerait les critères de référence, les objectifs communs et fixerait un calendrier d'exécution.

Tels sont, brièvement esquissés, les objectifs et les principes de la nouvelle politique de voisinage tels qu'ils figurent dans la première Communication de mars 2003.

La préoccupation centrale de l'UE est assurer la paix, la stabilité et la prospérité *sur sa frontière terrestre orientale* qui s'étend sur 5000 km de la mer du BARENTS au Nord à la Mer Noire au Sud et qui concerne huit pays membres et quatre voisins (Russie, Ukraine, Moldavie et Biélorussie) et *sur sa frontière quasi exclusivement maritime* avec les pays du Sud et de l'Est méditerranéen et qui traverse de part en part la Méditerranée sur 5500 km environ. Cette frontière concerne 7 pays membres (y compris Malte et Chypre) et 10 pays méditerranéens : Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Jordanie, territoires palestiniens, Liban, Syrie et Israël.

En mai 2003, lors du sommet de St Petersburg, la Russie décline l'offre de l'UE lui préférant un « **partenariat stratégique** » couvrant l'espace économique commun, un espace de liberté, de sécurité et de justice, un espace de coopération en politique extérieure et enfin un espace de recherche et d'éducation<sup>3</sup>.

La Turquie n'est simplement pas concernée par la politique de voisinage contenu de son statut particulier de candidate à la pré-adhésion. En somme, la politique de voisinage telle qu'elle est envisagée *en 2003*, **concerne 13 pays** : 3 pays (NEI) de l'Europe Orientale et 10 pays méditerranéens.

A cet égard, la présence d'Israël est assez problématique puisque ce pays dispose d'un PIB par habitant équivalent à la moyenne communautaire, participe aux programmes européens de recherches et dispose déjà d'une zone de libre échange avec l'UE. Néanmoins, l'UE l'inclut dans sa politique de Voisinage.

### **c) La Communication de la Commission de juillet 2003 « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage »<sup>4</sup>**

---

<sup>3</sup> Pour une analyse détaillée sur les 4 espaces ,voir Laure Delacourt : " La politique de voisinage et les relations russo-européennes :partenariat stratégique ou lutte d'influence" ,paru le 30 mars 2006 dans la Revue en Ligne "Etudes Européennes.fr"

<sup>4</sup> Com 313 final ,1.7.2003

La communication du 11 mars 2003 a été bien accueillie par le Conseil des Affaires Générales et des Relations Extérieures, de juin 2003, qui a estimé qu'elle « *constituait une bonne base pour organiser et encadrer les relations de l'UE avec ses nouveaux et anciens voisins* ». Par la même occasion, Le Conseil invitait la Commission à présenter une communication sur le concept d'un nouvel instrument de voisinage. A peine quelques jours après, le 1 juillet 2003, la Commission publiait sa deuxième communication intitulée « **jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage** ».

La Communication fait le constat que la coopération le long des frontières existantes et futures de l'UE s'appuie sur un ensemble d'instruments régis par différents règlements et donc par différentes procédures en matière d'identification, de sélection et de mise en œuvre des projets :

- Initiative communautaire INTERREG<sup>5</sup>, qui est un instrument financier créé dans le cadre des Fonds structurels de l'UE et qui appuie la coopération transfrontalière et transnationale entre Etats Membres et Etats voisins ;
- L'Instrument PHARE de pré adhésion ;
- Le Programme TACIS qui soutient la coopération transfrontalière dans les régions frontalières occidentales de la Russie, de l'Ukraine, de la Moldavie et de Biélorussie<sup>6</sup> ;
- L'instrument CARDS qui appuie tout un éventail d'activités dans les Balkans Occidentaux ;
- le Programme MEDA qui est l'instrument financier du processus de Barcelone<sup>7</sup> .

Cette multiplication des instruments financiers a entraîné d'inévitables faiblesses dans l'exécution et le suivi des projets, ce qui n'a pas manqué de susciter de fréquentes critiques de la part de la Cour des Comptes, du Parlement européen et du Conseil.

C'est pour remédier à ces faiblesses que la Commission propose pour la période 2004-2006 des « *programmes de voisinage* », et après 2006, *un nouvel instrument de voisinage*. Cet instrument « *s'appuierait sur une approche plus globale, associant des actions de coopération transfrontalière et régionale dans les régions limitrophes de la frontière extérieure* ». Il serait, en outre, lié aux différents programmes et prendrait en compte « *les différentes priorités régionales déjà établies* ».

Ainsi, à l'Est, la dimension transfrontalière revêtirait une importance-clé. Dans les Balkans Occidentaux, il s'agirait davantage d'aider les pays à se préparer à une future adhésion. Tandis que dans les pays méditerranéens où les frontières terrestres avec l'UE sont quasi inexistantes (si on exclut les enclaves de Ceuta et Melilla), il s'agirait surtout d'intensifier la coopération et l'intégration régionales.

Mais quelque soit le champ géographique de l'instrument de voisinage, l'idée qui sous-tend la réflexion de la Commission est de simplifier les procédures, assurer l'appropriation pleine et entière par toutes les parties concernées, permettre que les fonds puissent être utilisés de part et d'autre de la frontière extérieure, en s'appuyant si possible sur une ligne budgétaire unique. Pour la période 2007-2013 l'instrument de voisinage est doté de 14,9 milliards d'euros soit presque le double du montant alloué à la période 2000-2005 (8,5 milliards d'euros, pour les programmes TACIS et MEDA).

---

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 26 juin 1999

<sup>6</sup> Règlement (CE) Euratom/n° 99/200 du Conseil du 29 déc. 1999

<sup>7</sup> Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil du 27 nov. 2000

Outre la Communication sur le Nouvel instrument de voisinage, la Commission a, dans la foulée, créé une « **Task force** » appelée « Europe élargie » et un groupe interservices sur l'Europe élargie. En oct. 2003, le Conseil a invité la Commission à présenter des propositions détaillées sur les « *Plans d'action* » et à lui présenter un rapport périodique concernant l'état d'avancement de l'ensemble de la politique de voisinage. C'est pour répondre aux souhaits du Conseil que la Commission finalise une 3<sup>e</sup> communication sur la politique de voisinage (2004).

#### **d) Communication de la Commission : « Politique Européenne de voisinage : Document d'Orientation »<sup>8</sup>**

La Communication de 2004 rappelle les grands objectifs de la PEV : faire bénéficier les nouveaux voisins de l'élargissement de 2004 et éviter les nouveaux clivages entre l'UE élargie et ses voisins.

La méthode proposée dit la Communication « *consiste à définir, avec les pays partenaires, un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprochera de l'UE. Ces priorités seront intégrées dans les « Plans d'Actions Nationaux »(PAN) adoptés conjointement, couvrant un certain nombre de domaines-clés qui requièrent une action spécifique ...* ». L'UE propose ainsi une relation privilégiée avec les voisins « *qui s'appuiera sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes ...* ».

Les Plans d'Action s'ancrent sur un ensemble commun de principes mais seront différenciés en raison de l'état de développement, des besoins et des capacités de chacun des pays. Ils constitueront un référentiel pour la programmation de l'assistance en faveur des pays concernés. La vérification du respect de ces Plans d'Action sera assurée au sein des Conseils d'association respectifs et conditionnera le versement de l'assistance européenne de voisinage.

Outre les Plans d'action, l'autre nouveauté présente dans la Communication a trait à la recommandation concernant **l'inclusion des pays du Caucase** (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) dans le PEV. L'élargissement de la politique de voisinage aux pays du Caucase s'est fait à l'insistance du Parlement européen et n'est sans doute pas étranger à la question des approvisionnements énergétiques.

Mais quelle est en somme la valeur ajoutée de la PEV par rapport aux Politiques traditionnelles de l'UE à l'égard des pays de l'Est et de la Méditerranée ? La Communication de 2004 tente d'apporter une réponse en faisant valoir les éléments suivants :

- la PEV offre à l'UE la possibilité d'adopter à l'égard de ses voisins « *une approche plus ciblée et mieux conçue* »;
- elle permet de passer d'une simple coopération à « *un degré élevé d'intégration, impliquant notamment une participation des pays partenaires au marché intérieur de l'UE* »;
- elle renforce la coopération politique entre l'UE et ses voisins;
- elle facilite, à travers les Plans d'action, la définition des priorités;
- elle se dote d'un nouvel instrument financier destiné à couvrir des domaines de coopération spécifiques en dehors de ceux couverts par les instruments existants;
- la PEV offre la possibilité d'ouvrir progressivement certains programmes communautaires aux voisins;

---

<sup>8</sup> Com/2004/0373 final

- la PEV fournit un appui, par le biais d'une assistance technique et d'actions de jumelage aux partenaires qui souhaitent se conformer aux normes de l'UE.

Naturellement, pour bénéficier pleinement de la valeur ajoutée de la PEV, les pays voisins doivent enregistrer des progrès significatifs pour atteindre les objectifs fixés. Ce qui signifie que la réussite de la PEV et donc, ses possibles retombées, sont intimement liées au degré d'engagement de chacun des voisins sur le chemin des réformes.

#### **d) Le Parlement Européen et la Politique de Voisinage**

Le Parlement européen a réagi aux différentes communications de la Commission par une première résolution en date du 30 nov. 2003 et par le projet de rapport d'Ermin Larshet (14 avril 2005) et du Rapport de Charles Tannock sur la PEV le 7 décembre 2005.

Dans sa résolution, adoptée le 19 janvier 2006, dans sa séance de Strasbourg, le Parlement européen engage l'UE « *à soutenir les aspirations des populations des pays voisins à bénéficier pleinement de la liberté politique, de la démocratie et de la justice, ainsi que du développement économique et social en utilisant tous les moyens diplomatiques, financiers et politiques disponibles* ». Il souligne que la politique de voisinage doit être « *ambitieuse, solide et flexible* » et « *adaptée aux besoins des différents pays* ».

Il demande à la Commission -et cela est nouveau - de « *développer des politiques spécifiques visant à étendre dans la mesure du possible la PEV aux **Etats insulaires de l'Atlantique** voisins de régions périphériques de l'UE limitrophes du continent européen, lorsque des questions particulières de proximité géographique, l'affinité culturelle et historique et de sécurité mutuelle peuvent être d'actualité* » ...

Comme on pouvait s'y attendre, la résolution invite la Commission à élargir le programme de visiteurs du Parlement afin de permettre à la population des pays voisins « *à se familiariser avec la culture démocratique de celui-ci* » et juge même utile d'instituer « *un fonds européen spécial* » afin de favoriser « *la démocratie parlementaire dans les pays voisins* ».

Autre élément saillant de la résolution est la proposition du Parlement européen de la « *mise en place d'un cadre multilatéral avec tous les pays concernés permettant d'évaluer conjointement les aspects horizontaux* » des rapports de suivi et « *de débattre de l'avenir général de la PEV* ». La résolution du PE invite la commission à « *éviter de rendre l'ensemble du processus de la PEV par trop bureaucratique* » et à associer pleinement le PE « *à la fixation des calendriers et du contenu des futurs plans d'action* ».

La résolution analyse la situation spécifique des sous-groupes impliqués dans la politique de voisinage. Ainsi en ce qui concerne le Maghreb, le PE insiste sur l'adoption d'un plan d'action avec l'Algérie, afin de « *donner un nouvel élan à l'Union du Maghreb arabe* » mais ajoute immédiatement que le conflit du Sahara Occidental constitue un facteur de blocage de l'intégration régionale. Le PE salue au passage la Libye qui s'est « *rapprochée du processus de Barcelone* ». Concernant le Moyen-Orient, le PE salue l'élection, « *de manière exemplaire* », du Président de l'Autorité Palestinienne en janvier 2005.

Il réitère sa foi dans une solution qui garantisse à Israël des frontières « *sûres et reconnues* » et un Etat Palestinien « *démocratique et viable* ». Mais tout en omettant de critiquer la politique de colonisation israélienne continue en Cisjordanie, à Jérusalem-Est et sur le

plateau du Golan Syrien et la construction du Mur illégal pourtant condamnée par la Cour de Justice de La Haye.

En revanche, la résolution est, on ne peut plus directe, lorsqu'elle demande à la Syrie de « *coopérer sans plus tarder à la lutte internationale contre le terrorisme et l'enquête internationale sur l'assassinat de l'ancien Premier Ministre Libanais Rafiq Hariri ...* ». Même appel énergique adressé à l'Egypte de « *ne pas compromettre les perspectives ouvertes en ce qui concerne, en particulier les élections présidentielles avec plusieurs candidats et de poursuivre la mise en œuvre des réformes démocratiques* ».

En ce qui concerne l'Europe de l'Est, le PE salue le mouvement démocratique en Ukraine, reconnaît « les aspirations européennes de la Moldavie » et demande « *la mise en place d'une perspective européenne à long terme* » et invite toutes les parties intéressées à « *parvenir à un règlement politique de la question de la Transnistrie* ».

Pour ce qui est de l'évolution à la Biélorussie, le PE se dit préoccupé par « *le régime dictatorial* » et invite la Commission et le Conseil à soutenir les activités de la société civile . La résolution se félicite enfin que le Conseil européen ait inclus « les pays du Caucase dans la politique de voisinage *« grâce à l'insistance du PE »*. Mais elle déplore la continuation de conflit du Haut-Karabakh qui entrave la coopération régionale et invite la Turquie à « *ouvrir ses frontières avec l'Arménie* ».

La résolution salue par ailleurs le plan de paix pour l'Ossétie du Sud fondé sur une approche en trois étapes, qui a été présenté par la Géorgie dans le cadre de l'OSCE, fin oct. 2005. Enfin la résolution du PE propose un pacte de stabilité de l'UE pour le Caucase du Sud, sur le modèle du pacte de stabilité de l'Union pour l'Europe du Sud-Est, associant l'UE, la Russie, les Etats-Unis et les Nations Unies.

#### **e) Avis du Conseil Economique et Social (CES) sur la PEV**

Le CES s'est prononcé sur la politique de voisinage dès 2004 en adoptant un premier avis intitulé « ***l'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*** »<sup>9</sup> et un second avis (2005) portant sur « ***le rôle des organes consultatifs et des organisations socio-professionnelles dans la mise en œuvre des accords d'association et dans le cadre de la politique européenne de voisinage*** »<sup>10</sup> .

L'avis du CES du 5 juillet 2006 est, sans conteste, le plus élaboré et le plus précis. Il insiste tout particulièrement sur le principe de **cohérence** des politiques, des actions et des choix budgétaires et sur celui de **l'appropriation commune**, fondement des relations non seulement entre l'UE et les pays partenaires (PP) mais aussi au sein de l'UE elle-même et dans les PP entre les administrations nationales et les représentants de la société civile.

L'Avis du CES reconnaît que la PEV est « *fortement empreinte de bilatéralisme UE/pays partenaires* ». Aussi insiste-t-il fortement sur la nécessité d'encourager « *des synergies entre les différentes zones et les relations à l'intérieur d'une même zone* ». De même, l'Avis du CES reconnaît que « *le mécanisme de la mise en œuvre de la PEV implique un certain degré de compétition entre les différents pays partenaires, voire, au niveau des zones. Par conséquent*

<sup>9</sup> Rapporteuse : Karin Allewelt (JO.no.080 , 30 mars 2004)

<sup>10</sup> Rapporteuse : Giacomina Cassina (2005)

il convient de rester attentif, ajoutent les rédacteurs de l'Avis, « afin de ne pas susciter des frustrations et des attitudes de renoncement de la part des zones ou des pays partenaires.

Puis l'Avis aborde une question bien opportune, notamment l'accès aux fonds de l'UE par les acteurs des sociétés civiles.

Il recommande à cet égard de ne pas multiplier exagérément les « procédures d'accès aux fonds » et d'éviter « la logique bureaucratique » qui finit par décourager la recherche d'assistance pour aboutir finalement à « un professionnalisme de la coopération » incarné par les sociétés de consultants.

Et enfin le CES en arrive à des propositions concrètes dont les plus importantes concernent la participation des organisations représentatives des partenaires sociaux et des organisations socio-professionnelles. Ainsi, le CES invite les PP (pays partenaires) à :

- garantir à ces organisations « une information claire et continue sur l'évolution de l'application des PAN (Plans d'Action Nationaux)
- de consulter les organisations socio-professionnelles sur les décisions en préparation et de veiller à ce que la participation de la société civile soit également organisée « au niveau territorial, afin que la PEV puisse constituer un instrument de développement et de rééquilibrage du tissu socio-économique sur l'ensemble du territoire national ».

#### **f) Document de travail des services de la Commission Accompagnant la Communication de la Commission Relative au Renforcement de la PEV (4 déc. 2006)<sup>11</sup>**

Pendant que les services de la Commission « planchaient » sur la préparation de ce document, un sondage « sur l'UE et ses voisins » est publié, en oct. 2006.

Les résultats sont particulièrement éclairants<sup>12</sup>:

- 1) la majorité des citoyens de l'UE considèrent l'Ukraine (58 %), la Russie (57 %) et la Biélorussie (50 %) comme des pays voisins. Mais seulement 44 % des Espagnols considèrent le Maroc comme un pays voisin ;
- 2) si la majorité des citoyens de l'UE (51 %) s'intéressent aux pays voisins, 36 % des sondés n'ont rencontré aucun habitant des pays énumérés dans le questionnaire ;
- 3) une minorité significative (48 %) se dit peu intéressée par ce qui se passe dans les pays voisins ;
- 4) Seulement 18 % des personnes interrogées déclarent avoir entendu parler de la politique européenne de voisinage. Les mieux informés sont curieusement les Maltais (39 %) ;
- 5) Et pourtant à la question de savoir si l'UE devrait proposer à d'autres pays voisins un autre type de relation qui n'irait pas jusqu'à l'adhésion, 70 % y seraient favorables ; Ici, ce sont des Chypriotes qui se révèlent de fervents supporters (77 %) d'une relation spécifique de l'UE avec les pays voisins. Inversement, et assez étrangement, plus d'un quart des Allemands (27 %) et des Turcs (27 %) rejettent l'idée de « relations spéciales » ;
- 6) Quand on interroge les européens sur la coopération de l'UE avec ses voisins sur des domaines spécifiques, 4 domaines se détachent clairement : développement économique (88 %), énergie (87 %), environnement (87 %) et démocratie (87 %). Viennent en deuxième position, l'éducation et la formation (83 %), la recherche et l'innovation (78 %) et enfin l'immigration (77 %) ;

---

<sup>11</sup> COM(2006)726 final

<sup>12</sup> Eurobaromètre spécial, travail de terrain (mai-juin 2006), publication (oct.2006)

7) Sur le plan politique, une grande majorité d'européens espère que l'aide de l'UE à ses voisins favorisera la paix et la démocratie au-delà de ses frontières, réduira la pression de l'immigration clandestine, augmentera les nouveaux marchés ;

8) Et enfin bien que près de 81 % des personnes interrogées se disent préoccupées par les coûts élevés que suppose la PEV, ils sont près de 61 % à reconnaître en même temps, que la PEV aura sur l'UE des retombées positives qui pourraient dépasser le coût de « l'investissement ».

**En résumé, bien que moins d'un cinquième des personnes interrogées semblent connaître la PEV, la majorité souhaite une coopération avec les voisins de l'Europe afin de promouvoir la paix, la prospérité et la démocratie.**

Au moment où ces résultats étaient publiés, la Commission, quant à elle, était affairée à dresser l'état de la situation générale et propose des pistes de réflexion pour « *renforcer la PEV* ». C'est l'objet du document de travail du 4 décembre 2006.

Après avoir réitéré l'originalité de la PEV qui ne se limite pas à la coopération technique mais institue « une véritable coopération », la Commission admet que la PEV comporte quelques faiblesses et souhaite aller au-delà du libre-échange pour aboutir à une intégration économique et commerciale en assortissant « *les offres de libéralisation d'un accès amélioré à tous les domaines présentant un potentiel et un intérêt économique aux yeux de nos partenaires, y compris les produits sensibles revêtant une grande importance pour eux* ».

En outre, l'UE se dit consciente de la complexité et de la lenteur du système d'attribution des visas et entend examiner des formules pour alléger les dispositifs en vigueur. Enfin, l'UE reconnaît son incapacité à aider à la solution des conflits qui déchirent les pays voisins et entravent leur coopération

A partir de ces constats, la communication du 4 déc. 2006 propose de renforcer le volet économique et commercial, de favoriser la mobilité, de promouvoir les échanges interpersonnels, de réserver un traitement particulier aux questions de l'énergie et du transport, de donner une nouvelle impulsion à la coopération politique, par exemple, en alignant les positions diplomatiques des partenaires sur celles de l'UE, et en donnant une nouvelle dimension à la coopération régionale entre les membres de l'UE et les voisins .

#### **h. Communication sur "la synergie en Mer Noire : une nouvelle initiative de coopération régionale" (avril 2007)**

Au cours de 2007 deux éléments méritent d'être épinglés. D'abord, le Conseil « Affaires Générales », du 22 janvier 2007, entérine les propositions d'une PEV renforcée et note avec satisfaction que, fin 2006, 11 plans d'Action Nationaux avaient été adoptés par l'UE et chacun des pays voisins-partenaires. A ces 11 Plans d'Action Nationaux (PAN), il faut ajouter celui signé entre l'UE et l'Egypte. La Biélorussie, la Syrie et la Libye n'ont pas encore élaboré leurs Plans d'Action tandis que l'Algérie préfère s'en tenir à son accord d'association signé avec l'UE le 22 avril 2002 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> sept. 2005.

Partenaires de la PEV	Entrée en vigueur de relations contractuelles avec la CE	Rapport PEV par pays	Plan d'action PEV	Adoption par l'UE	Adoption par partenaire
Algérie	AA - Sept. 2005	-	-	-	-
Arménie	APC - 1999	Mars 2005	Adopté - automne 2006	13.11.2006	14.11.2006
Azerbaïdjan	APC - 1999	Mars 2005	Adopté - automne 2006	13.11.2006	14.11.2006
Belarus	-	-	-	-	-
Egypte	AA - Juin 2004	Mars 2005	Largement adopté - automne 2006	6.3.2007	-
Géorgie	APC - 1999	Mars 2005	Adopté - automne 2006	13.11.2006	14.11.2006
Israël	AA - Juin 2000	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	11.4.2005
Jordanie	AA - Mai 2002	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	11.1.2005 02.06.2005
Liban	AA - Avril 2006	Mars 2005	Adopté - automne 2006	17.10.2006	En attente
Libye	-	-	-	-	-
Moldova	APC - Juillet 1998	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	22.2.2005
Maroc	AA - Mars 2000	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	27.7.2005
Autorité palestinienne	AA intérimaire - Juillet 1997	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	4.5.2005
Syrie	-	-	-	-	-
Tunisie	AA - Mars 1998	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	4.7.2005
Ukraine	APC - Mars 1998	Mai 2004	Adopté fin 2004	21.2.2005	21.2.2005

APC : accord de partenariat et de coopération

AA : accord d'association

Source : Commission européenne.

Ensuite, la publication de la communication sur « **la synergie en Mer Noire : une nouvelle initiative de coopération régionale** », en avril 2007. Celle-ci prend en compte les nouvelles réalités créées par le dernier élargissement à la Roumanie et Bulgarie, deux Etats du littoral de la Mer Noire, nécessitant « *une action coordonnée au niveau régional* » notamment dans des secteurs-clés comme l'énergie, les transports, l'environnement, les mouvements de population et la sécurité.

Certes, la Commission reconnaît que le but d'une coopération régionale renforcée « *n'est pas d'aborder directement les conflits de longue date qui affectent la région* » mais elle estime qu'une telle coopération pourrait « *générer une plus grande confiance mutuelle, et à terme, contribuer à éliminer certains obstacles* » voire à « **avoir des effets bénéfiques au-delà de la région même** ». C'est sans doute pour cela que la Commission voudrait que la stratégie en Mer Noire soit « *étroitement associée à une stratégie européenne pour l'Asie centrale* », dont on ne connaît pas encore ni le contenu ni la visée.

Parmi les principaux domaines de coopération en Mer Noire, on trouve les domaines classiques qui sont la gouvernance, la gestion des migrations, le commerce, la politique maritime, la recherche, voire la solution pour les « conflits gelés » (Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du Sud et Nagorno-Karabakh). Mais l'accent est mis sur trois autres domaines qui constituent probablement le nœud central de l'Initiative régionale en MER NOIRE : l'énergie, le transport, et l'environnement.

Clairement, sans la variable énergétique, les 3 pays du Caucase n'auraient pas été intégrés dans la PEV. La Commission le reconnaît : « l'UE la région de la Mer Noire est une zone de production et d'acheminement d'importance stratégique pour la sécurité énergétique de l'UE et présente « un large potentiel de diversification de l'approvisionnement énergétique constituant de la sorte un élément important de la stratégie extérieure de l'UE dans ce domaine ». A partir de ce constat, la Commission propose « un cadre d'un dialogue sur la sécurité énergétique », le développement des infrastructures de transport et la modernisation de celles qui existent déjà. Elle propose aussi la création d'un nouveau corridor énergétique sur l'axe Mer Caspienne-Mer Noire et la mobilisation « des lourds investissements » nécessaires.

Le transport est un autre domaine prioritaire de l'initiative régionale<sup>13</sup>. La Commission veut « soutenir activement la coopération régionale en matière de transport afin d'améliorer l'efficacité, la sûreté et la sécurité des opérations de transports ». Elle réitère que « le dialogue sur la politique de transport, visant à rapprocher les réglementations » demeure un objectif central tant en ce qui concerne le transport terrestre, que aérien et maritime.

L'environnement est également un thème crucial dans les relations entre l'UE et surtout ses voisins de la Mer Noire. La Commission considère qu'une stratégie régionale est l'approche la plus adéquate pour traiter la question environnementale telle que la protection de la nature, la gestion des déchets, la pollution industrielle ou atmosphérique ou la protection du milieu marin. Sur ce dernier point, la Commission avait déjà élaboré en 2005 une « **stratégie pour le milieu marin** »<sup>14</sup>, dans laquelle il est clairement affirmé que les pays membres de l'UE sont tenus de coopérer dans toutes les mers régionales dont l'UE est riveraine, avec l'ensemble des pays de la région.

En résumé, la proposition de la Commission concernant la coopération régionale en Mer Noire constitue un des moyens de renforcement de la PEV, par l'insistance sur la dimension thématique de la PEV, par la promotion d'une synergie régionale entre des pays confrontés aux mêmes défis et par l'intégration de cette initiative régionale aux autres initiatives plus englobantes comme le CEMN (**Organisation de la Coopération Economique de la Mer Noire**) dont la Turquie et la Russie sont des membres fondateurs.

## Conclusion de la première partie

La synthèse des Communications de la Commission, des rapports du Parlement européen, des avis du Comité économique et social (CES) ainsi que les différentes réactions du Conseil des Affaires Générales font ressortir les éléments suivants :

1) Les derniers élargissements de l'UE de 2004 et 2007 dilatent les frontières de l'UE, exposent celles-ci à des nouveaux défis et l'amènent à forger **une nouvelle politique** visant à s'assurer un « bon voisinage » sûr, stable et prospère. D'où la fameuse formule « anneau d'amis » (ring of friends) si chère à Romano Prodi, traduite dans le discours de la Commission en « Politique Européenne de voisinage »

---

<sup>13</sup> voir la Communication de la Commission intitulée « Lignes directrices concernant les transports en Europe et dans les pays voisins com (2007) 32 final »

<sup>14</sup> Com (2005) 504 et Com (2005) 505 du 24 oct. 2005

2) Limitée au départ à la Russie, à l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie (à l'Est) et à 9 pays du Processus de Barcelone (Israël et 8 pays arabes) en Méditerranée du Sud et de l'Est, la PEV couvre aujourd'hui **16 pays** (trois pays de l'Europe Occidentale sans la Russie, 3 pays du Caucase et 10 pays méditerranéens avec l'inclusion conditionnelle de la Libye).

3) La PEV se veut une **proposition médiane** entre le Partenariat (Partnership) et l'adhésion (Membership). En effet elle vise à aller au-delà du simple libre échange tout en restant en deçà de l'adhésion. Clairement, l'UE n'offre aucune perspective d'intégration aux 9 pays arabes et aux pays du Caucase. Cependant personne à ce stade ne peut exclure cette possibilité pour les 3 pays de l'Europe Orientale lorsque les conditions seraient réunies. Les déclarations de Benita Ferrero-Waldner, Commissaire pour les Relations Extérieures donnent à penser que le débat sur la finalité de la PEV n'est pas clos.

4) Dans la PEV, l'UE adopte **une approche bilatérale**. C'est elle qui prépare les « rapports-pays », qui discute avec chacun des pays voisins des « Plans d'Action » et qui programme le financement sur base des priorités fixées conjointement par l'UE et chaque voisin. Mais cette approche par trop bilatérale est corrigée par l'insistance de l'UE sur la coopération transfrontalière voire régionale comme dans le cadre de la « synergie en Mer Noire ».

5) Dans sa nouvelle démarche, **l'UE décide « sur pièce »**, évalue les progrès réalisés par les voisins dans l'adoption des normes communautaires et le respect des « valeurs communes » et décide des conditionnalités à appliquer :

- a) *conditionnalité négative* : sanction, suspension de l'aide, ou exclusion d'un voisin
- b) *conditionnalité positive* : amélioration de la coopération, accroissement du stimulant financier, etc.

6) dans la PEV, l'UE combine des politiques du premier, deuxième et troisième piliers. Cette **approche appelée « transpillière »** (trans-pillar approach), se justifie par le fait que les nouveaux risques et défis auxquels l'UE est confrontée sont multiples et complexes (comme par exemple la criminalité organisée ou le terrorisme) et qu'ils ne peuvent pas être maîtrisés par les seuls moyens de la Politique Etrangère<sup>15</sup>.

7) les principes qui guident la PEV sont :

- a) **l'appropriation** : l'UE dit ne rien imposer puisque elle discute avec chacun des pays des priorités et des plans d'action ;
- b) **la différenciation** : l'UE veut certes mener une action ciblée et prévoit un programme de travail centré sur quelques priorités, mais prenant en compte les traits spécifiques de chacun des voisins ;
- c) **la subordination** de l'aide aux progrès réalisés ;
- d) **le gradualisme** puisque chaque pays avance à son rythme selon un processus dynamique.

8) Une des originalités de la PEV c'est la « **coopération transfrontalière** ». Grâce à cette coopération l'UE veut administrer la preuve qu' « **une frontière peut être sûre sans être fermée** »<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> cf Martin Koopman « La Politique de voisinage de l'Union Européenne de voisinage élargie : ambition et défis » in [Weltpolitik.net](http://Weltpolitik.net)

<sup>16</sup> Gilles Lefessant « L'UE et son voisinage : un nouveau contrat », *Politique Etrangère*, 4/2004 p. 775

9) La PEV est conçue comme **un contrat comportant des devoirs et des dividendes**. Par « devoir », l'UE entend la mise des voisins en conformité avec les normes, les règles et les valeurs qui fondent l'UE. Le dividende serait la récompense de l'intégration au marché intérieur (mais sans la « Golden Carrot »<sup>17</sup>, la « carotte de l'adhésion ». L'UE elle-même s'impose des devoirs et surtout l'intégration aux 4 libertés : libre-circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (perspective non-reprise par le Conseil) et ouverture de son marché (sans donner trop de détails). En retour, elle s'attend à des dividendes (sécuriser ses frontières, ses approvisionnements et accroître son potentiel exportateur).

10) La PEV est dotée d'un **instrument financier** d'abord provisoire jusqu'en 2006, puis un Instrument Européen de voisinage et de Partenariat (IEVP) pour la période s'étalant de 2007 à 2013, et censé remplacer les instruments existants.

11) pour la Commission, la PEV apporte **une valeur ajoutée** : elle engagera une dynamique positive dans sa périphérie immédiate; les Plans d'action permettront des négociations concrètes sur des priorités ciblées et finalement la relation contractuelle entre l'UE et les pays voisins se verra renforcée pour le bien de tout le monde.

Ainsi dans ce **win-win game**, tout le monde est censé sortir gagnant. Vision idyllique qui fait penser à la fameuse formule « pessimisme de l'intelligence, optimisme de la volonté ».

## II : Analyse critique de la PEV

Il est sans doute trop tôt pour poser un regard critique sur une politique qui vient à peine de démarrer et qui n'a pas encore révélé toutes ses potentialités, ses failles, voire ses faillites. Mais il est légitime, voire nécessaire à ce stade, d'examiner les spécificités de ce « nouveau contrat » passé entre l'UE et ses nouveaux et anciens voisins, d'analyser les modalités concrètes de sa mise en œuvre et enfin d'identifier les incertitudes qui planent sur cette intégration périphérique.

### 1. Discours nouveau, vieille recette

L'UE est certes une grande machine institutionnelle ; elle est aussi une belle fabrique de discours. Au cours des 35 dernières années, et en nous limitant à l'espace méditerranéen, l'Europe avait forgé le concept de « *politique globale méditerranéenne* » (1972-1992), qui n'avait rien de global ni dans sa couverture géographique ni dans ses objectifs. Puis elle avait adopté « *la politique méditerranéenne rénovée* » (1992-1996) dont a du mal à décerner le caractère novateur, en dehors de la coopération décentralisée. Et enfin, elle avait lancé à Barcelone le « *Partenariat euro-méditerranéen* », mis en œuvre depuis 1995, et qui devrait déboucher, à l'horizon de l'an 2010, sur une vaste zone de libre-échange.

Or, avant même de laisser ce partenariat arriver à son échéance proclamée, l'UE nous surprend avec un nouveau discours : *le voisinage*, présenté comme une nouvelle politique audacieuse, et un saut qualitatif dans les relations de l'UE avec ses anciens et nouveaux voisins. Mais s'agit-il vraiment d'un « saut qualitatif » ou simplement d'une vieille recette sous un nouvel emballage ?

---

<sup>17</sup> Fabrizio Tassinari : « Security integration in the EU neighbourhood » CEPS working paper n° 226, Bruxelles juillet 2005, p. 6

A en juger par la primauté accordée à l'intégration commerciale, il y a tout lieu de croire qu'il s'agit surtout d'une vieille recette qui renvoie à une intégration asymétrique entre un le Centre européen et sa périphérie. A moins, naturellement, que cette politique ne soit assortie de moyens adéquats d'accompagnement susceptibles d'induire de vrais changements institutionnels dans les pays voisins sans lesquels la politique de voisinage resterait une coquille vide.

Quand on regarde la carte de l'UE en 2007, on peut y identifier, autour du noyau dur européen, plusieurs cercles dont les pays voisins occupent le 9<sup>ème</sup>, le 10<sup>ème</sup> et le 11<sup>ème</sup> cercles :

1. Dans le Premier Cercle ,on trouve l'EU de l'euro (11 pays) c'est le **pivot : (France, Allemagne ;Belgique ;Hollande ;Luxembourg ;Italie ;Espagne ;Portugal ;Autriche, Finlande, Grèce ,).**

2. Dans le 2<sup>ème</sup> Cercle, on trouve les pays qui ont décidé de conserver les monnaies nationales .Ole Waever les appelle : les « opt-out European members states »<sup>18</sup>. **(Royaume-Uni, Danemark, Irlande , Suède)**

3. Dans le 3<sup>ème</sup> Cercle, on trouve les nouveaux membres de l'UE après l'élargissement de 2004 **(Chypre, Malte, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie, Hongrie, Pologne Latvie, Estonie et Lettonie).**

4. Dans le 4<sup>ème</sup> cercle, on trouve les derniers pays membres après l'élargissement de 2007 **(Roumanie et Bulgarie).**

5. Dans Le 5<sup>ème</sup> Cercle, on trouve les pays de l'Espace Economique Européen **(Islande, Norvège, et Liechtenstein).**

6. Le 6<sup>ème</sup> Cercle comprend **la Suisse** qui participe à la zone de libre-échange européen.

7. Le 7<sup>ème</sup> Cercle comprend les pays candidats (Turquie)

8. Le 8<sup>ème</sup> Cercle comprend les *pays potentiellement membres*, tels que la **Croatie, la Macédoine, la Serbie, Monténégro, Bosnie-herzégovine, Albanie**, et éventuellement le **Kosovo** s'il devient indépendant.

9. Le 9<sup>ème</sup> Cercle comprend *les voisins européens* de l'Est **(Ukraine, Belarus, et Moldavie).**

10. Le 10<sup>ème</sup> Cercle comprend *les voisins du Caucase* **(Arménie, Géorgie et Azerbaïdjan).**

11. Le 11<sup>ème</sup> cercle inclut *les voisins méditerranéens* **(Syrie, Liban, Jordanie, Territoires Palestiniens, Israël, Egypte, Libye, Tunisie, Algérie et Maroc).**

12. On peut ajouter un 12<sup>ème</sup> Cercle constitué par **la Russie** qui n'est pas officiellement couverte par la Politique de Voisinage, puisqu'elle a opté par un statut particulier dans le cadre d'un « Partenariat stratégique ».

A plus ou moyen long terme, l'on peut s'attendre à ce que des pays changent de Cercle. Ainsi, l'on peut envisager une UE à 37, s'élargissant aux 7 pays balkaniques (dans l'hypothèse d'un Kosovo indépendant) et aux 3 pays de l'Est Européen. Une Europe à 38 incluant la Turquie, est théoriquement un scénario possible puisque depuis 2005, la Turquie est admise officiellement en tant que pays candidat. Pour l'heure, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein ne sont pas candidats, mais s'ils devaient rejoindre l'UE, celle-ci aurait, avec la Turquie, 41 pays membres.

Il n'est pas impensable que, dans un futur plus ou moins rapproché, le Parlement européen propose un statut particulier de type « **Espace Economique Européen** » à l'Islande, à Israël, aux 3 pays du Caucase, voire même à la Russie. **Mais il est clair que les pays arabes devront se contenter de leur statut de voisins.**

---

<sup>18</sup> Ole Waever : 'Europe's three empires : a watsonian interpretation of post-wall european security ' ,in R.Fawn & J.Larkins (eds.): **International Society after the Cold War : Anarchy and Order considered** , Mac Millan, Londres, 1996.

Toutes ces évolutions sont possibles, mais aucun horizon temporel ne peut être dessiné. Il y a en effet des incertitudes réelles, des involutions possibles et des arbitrages nécessaires. Toutefois, quelques soient ces évolutions, l'Union Européenne se trouvera confrontée à un dilemme : **trop large, elle risque de perdre son âme**, son unité, son efficacité, voire son identité. Mais si elle se ferme, à double tour, aux autres pays européens qui frappent à sa porte, **elle risque de perdre son cœur**, en trahissant son propre idéal de fraternité, de solidarité et d'hospitalité.

En attendant, il y aura l'Europe et ses voisins : c'est-à-dire un Centre européen et un boulevard périphérique avec des portes d'accès contrôlé au Centre. Certes, l'UE veillera au bon état du « Périphérique », appelé justement « **Ring of Friends** », de manière à ce que la circulation soit fluide et sans accroc (les 4 libertés). C'est, en définitive, la politique du bon voisinage.

### 3. Une régionalisation périphérique

On doit à un professeur ukrainien d'économie, Vitaliy Denysyuk<sup>19</sup> l'analyse la plus percutante et la plus critique de la politique de voisinage. Pour l'auteur, cette initiative concerne une intégration de « *second niveau* ». En effet, contrairement au projet d'intégration du Mexique au cœur d'un des grands pôles de l'économie mondiale, la PEV s'apparente à un « *accord périphérique* » entre les 16 voisins et les « *régions périphériques* », c'est-à-dire les moins dynamiques de l'Union Européenne élargie. Dans ce nouvel « *activisme régional européen* » c'est la dimension commerciale qui est prise en compte. Mais davantage que la perspective de participation des voisins au marché intérieur, il s'agit surtout de « *projeter le marché intérieur au-delà des frontières de l'Union en obtenant un alignement sur les normes communautaires* ».

En outre c'est une régionalisation périphérique conditionnelle. En effet c'est l'UE qui propose les valeurs, les principes, les normes et les règles. Si les voisins se mettent en conformité avec les valeurs communes alors, seulement alors, l'UE leur offre le bénéfice de participer au marché intérieur, mais « *sans les Institutions* ». En somme l'UE prétend exercer une « *influence stabilisatrice* » que le professeur Denysyuk qualifie de « *stabilité hégémonique* », en contribuant à l'instauration d'un régime commercial transeuropéen coopératif, favorable à une plus grande stabilité. Ainsi la préoccupation centrale de l'UE c'est une « *périphérie pacifiée à ses propres frontières qui échange avec l'UE, reçoit quelques aides, et assure un trafic frontalier fluide* » ; en définitive, une « *bonne* » frontière qui ne projette pas ses problèmes et n'exporte pas ses conflits.

### 4. La PEV est rivée à la stabilité

La concomitance des deux derniers élargissements et le lancement de la PEV n'est pas fortuite. Ayant dilaté ses frontières externes de la Mer de Barents au Nord jusqu'à la Mer Noire au Sud, l'UE se trouvait confrontée à de nouveaux défis et risques liés aux flux migratoires non maîtrisés et non-choisis, de trafics maffieux, de retombées négatives sur son propre territoire du mal développement et des situations conflictuelles de ses nouveaux voisins.

---

<sup>19</sup> Vitaliy Denysyuk : « Politique de voisinage de l'Union Européenne : quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe. *Revue du Marché Commun de l'Union Européenne* n° 485, février 2005, pp. 101-114

Le dilemme, pour elle, se posait donc en termes clairs et simples que résume fort bien William Wallace : « *le choix pour l'UE était de savoir si elle exporte la sécurité et la stabilité à ses voisins ou si elle importe leur instabilité* »<sup>20</sup>. La politique de voisinage est la réponse européenne à ce dilemme ; **contrôler la frontière sans la fermer<sup>21</sup>, et éviter que la frontière ne devienne un front.**

C'est un choix louable et compréhensible. La question est de savoir, cependant, si la promotion de la sécurité et de la stabilité dans les pays voisins pourra donner des résultats tangibles par la seule intégration commerciale et par le seul incitant financier, en dehors d'une implication européenne décisive dans la recherche de solutions durables aux conflits endémiques qui tenaillent le voisinage immédiat, enveniment le climat régional, et constituent le terreau d'une instabilité chronique qui retarde, à la fois, le développement économique et social, entrave l'éclosion et la consolidation démocratiques et éloigne les perspectives de l'Etat de droit. La Transnistrie, la question du Sahara Occidental, le conflit israélo-arabe et particulièrement israélo-palestinien et les autres conflits ouverts ou larvés, pourraient mettre à mal la politique de voisinage, voire la faire capoter.

Ainsi la PEV doit aller de pair avec une diplomatie européenne pro-active capable de contribuer à vider toute la région de proximité immédiate de tous les abcès de fixation. L'UE saura-t-elle à la hauteur de la tâche ? L'expérience des années écoulées, surtout dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen, ne fournissent malheureusement guère de motifs d'espérance.

## **5. Une PEV sans institutions communes**

Contrairement aux Accords de l'EEE (Espace Economique Européen) dotés d'organes communs de gestion, les Accords de voisinage sont fondés sur la coopération intergouvernementale classique. Il n'y ni architecture institutionnelle ni, à fortiori, mécanisme juridictionnel puisque les Accords sont gérés par des comités mixtes qui décident d'un commun accord. Certes les pays voisins continuent à détenir la décision ultime, mais c'est à leurs risques et périls. Ils peuvent refuser telle ou telle législation européenne, ils n'encourent aucune sanction juridique puisqu'ils ne sont pas soumis à la Cour Européenne de Justice. La sanction peut être politique ou économique, mais jamais juridique car la PEV fonctionne dans le cadre de souveraineté nationale et non dans celui de la « supranationalité ».

## **6. La PEV : une initiative unilatérale de l'UE**

Affirmer que les voisins sont souverains ne doit pas signifier que la conception, la gestion et le suivi de la PEV soient une entreprise partagée entre l'UE et ses voisins. Dans tous ces domaines l'UE conserve les formes classiques de leadership<sup>22</sup> :

- a) **structurel** (c'est elle qui forme un ensemble des règles qu'elle fait accepter par ses voisins et c'est elle qui organise l'action collective et qui détermine « qui » peut faire partie du jeu)
- b) **instrumental** (c'est elle qui dispose de la capacité tactique et organisationnelle pour atteindre des solutions conformes à ses objectifs)
- c) **directionnel** (c'est elle qui édicte des normes et indique la direction à suivre)

---

<sup>20</sup> W. Wallace : « Looking after the neighbourhood responsibilities for the EU 25 » in **Notre Europe**, Policy Papers, 4 juillet 2003, p.4

<sup>21</sup> Gilles Lefessant : « l'Union Européenne et son voisinage : un nouveau contrat » in **Politique Etrangère**, 4/2004, p. 775

<sup>22</sup> Cf. Vitaly Denysyuk : art.cité

Les voisins sont certes habilités à rédiger des « Plans d'Action » qui sont discutés avec l'UE. Mais les 5 domaines prioritaires des Plans d'actions sont déterminés en amont par l'UE et simplement discutés- en avant- avec les pays voisins, ces domaines sont :

- a) Coopération renforcée dans le domaine de la sécurité et prévention des conflits, sur la base de valeurs partagées ;
- b) Coopération en matière de justice et affaires intérieures ;
- c) Mise à niveau législative dans les pays voisins ;
- d) Développement des réseaux d'infrastructures et coopération environnementale
- e) Promotion de l'éducation, et du développement durable.

Dans la réalité, la PEV demeure une initiative unilatérale de l'UE : les voisins n'étaient pas demandeurs. Ainsi les pays méditerranéens ont été pris au dépourvu, ne comprennent ni la logique ni les modalités d'application de la nouvelle politique. La PEV est donc « *liée à l'intérêt propre de l'UE de consolider sa prospérité et sa sécurité en faisant de ses voisins des alliés en leur prouvant que les intérêts de l'UE relèvent aussi de leurs propres intérêts* ». Mais est-ce le cas ? On peut en douter, car c'est l'UE qui instaure le libre échange sans avoir grand-chose à concéder. En effet « *ayant déjà abaissé ses barrières douanières, les pays voisins, fortement protectionnistes, sont appelés à supporter l'essentiel du coût de la libéralisation* ».

Le retour au bilatéralisme est visible dans de nombreux aspects de la PEV ; ainsi en est-il des quatre éléments de la politique de voisinage (le document stratégique, le rapport par pays, le plan d'action et l'instrument financier).

Dans la préparation et la discussion et le suivi des Plans d'Action comme des programmes de financement, c'est la formule 27 + 1 (27 pays de l'UE avec *chacun* des 16 voisins). Cela augure mal d'une périphérie stable car un tel bilatéralisme va conduire nécessairement à une polarisation accrue, voire à des **rivalités entre les voisins**, puisque les plus dynamiques bénéficieront rapidement du statut de « voisin privilégié », tandis que les retardataires et les récalcitrants devront se contenter d'un statut de **voisin de « seconde classe** », voire pire, du statut peu envieux d'un « Etat mafieux », voire « voyou ». On retomberait ainsi dans la classification classique que font les Etats-Unis, à l'échelle mondiale, entre Etats amis, Etats modérés, Etats utiles, Etats faillis ou Etats voyous. (ally moderate, useful, failed, rogue state)

Mais le paradoxe le plus frappant est que la PEV consolide les ancrages bilatéraux des pays voisins par une insistance sur l'ancrage régional. Mais celui-ci est entendu davantage comme **une relation de voisins avec l'UE**.

Ainsi, le nouvel instrument financier de voisinage prévoit de financer :

- des programmes « *de coopération régionale ou sous-régionale entre deux ou plusieurs pays partenaires et auxquels les Etats membres peuvent participer* » ;
- des programmes thématiques « *communs à plusieurs pays partenaires* » qui, encore une fois, « *peuvent concerner un ou plusieurs Etats membres* » ;
- des programmes de coopération transfrontalière, cofinancés avec le Fonds Européen de Développement (FEDER), « *couvrant la coopération entre, d'une part, un ou plusieurs Etats membres, et d'autre part, un ou plusieurs partenaires, dans les régions limitrophes de leur partie commune de la frontière extérieure de l'UE* » :

Cette insistance sur l'implication des Etats membres et de leurs régions est sans doute une réponse aux recommandations des régions<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Cf. Avis du Comité des Régions sur la PEV, Journal OFFICIEL n° 023, in 27.10.2204/ 0036-0042

On voit bien, reconnaît Jean-Paul Jesse<sup>24</sup>, ancien Directeur de la Commission, que « *les Etats membres sont parties prenantes systématiquement dans chaque famille de programmes. Qu'ils s'agisse des régions, des sous-régions, de régions limitrophes ou de coopération transfrontalière ou de coopération régionale, l'euro-tropisme de l'approche est sans ambiguïté* ». Et cela aussi bien dans l'identification des programmes et leur sélection que dans la gestion bureaucratique et l'allocation de ressources. Sur ce dernier point, l'UE ne laisse planer aucun doute : la programmation des fonds sera de la responsabilité exclusive de la Commission et leur gestion sera confiée, de préférence, à un Etat membre.

Implicite à cette méthode est sans doute l'idée qu'un Etat membre est plus à même de gérer les fonds de manière efficace et transparente, ce qui diminuerait le risque de dilapidation et de malversation. Mais aussi l'idée que les Etats membres et leurs régions ou sous-régions doivent également bénéficier des fonds alloués, ce qui constituerait un éperon supplémentaire pour s'engager davantage dans la coopération régionale, transfrontalière ou transnationale.

Dans ces conditions, peut-on espérer que la PEV produise un effet de levier régional ? On peut en douter. En effet, dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen ou du Groupe de la Méditerranée Occidentale (5 + 5), les pays du Sud, et en particulier les pays du Maghreb ont pris l'habitude de se concerter avant les réunions euro-méditerranéennes ou en marge de celles-ci, sur des questions d'intérêt régional comme les migrations, les infrastructures, les échanges, voire la lutte contre le terrorisme. Le Groupe d'Agadir (Jordanie, Egypte, Tunisie et Maroc) est lui-même une excroissance du Partenariat euro-méditerranéen. Dans ce sens on peut affirmer que le Partenariat euro-méditerranéen a provoqué, ou du moins, facilité des contacts régionaux, voire des initiatives d'intégration sous-régionale.

**Avec son caractère bilatéral prononcé, la PEV ne pourra pas être un levier d'intégration sous-régionale, jouant le rôle de locomotive qui tire toute une région périphérique : au mieux, ce sera la charrette qui va tirer l'un ou l'autre pays voisin.** A défaut d'un engagement ferme, s'adossant à des ressources suffisantes et une réelle coopération transfrontalière Sud-Sud ou entre voisins, il sera difficile d'être optimiste.

Certes l'**Initiative pour la Mer Noire** semble infirmer ce propos critique. Mais celle-ci vise davantage l'approvisionnement énergétique de l'UE et non l'intégration régionale des pays riverains de la Mer Noire en tant que telle. L'UE en est consciente, mais elle espère, néanmoins, dans l'effet dérivé et positif sur l'ensemble régional d'une coordination ciblée dans un domaine particulier : celui des infrastructures énergétiques

## **7. Une politique incohérente**

Le but de la PEV est de faire en sorte que les voisins ressemblent le plus aux pays membres de l'UE mais sans la perspective de l'adhésion : **tout sauf les institutions** se plaisait à répéter R PRODI. La PEV ne contient aucun potentiel d'évolution. Il est vrai que si les voisins ressemblaient, à tous égards, aux pays membres de l'UE, pourquoi auraient-ils encore besoin d'en faire partie ?

Alors des deux choses l'une : soit la PEV réussit son pari et elle aboutit à transformer le voisinage en une zone de paix, de prospérité et de stabilité et dans ce cas les nouveaux voisins

---

<sup>24</sup> Jean-Paul Jesse : « Entre Barcelone et la PEV, quel avenir pour les relations euro-maghrébines ? », in **Etudes Internationales**, no.100, 3/2006, p.45

n'ont plus intérêt à l'adhésion, soit la PEV échoue lamentablement et dans ce cas la perspective d'adhésion n'est même plus envisagée.

Ainsi, dans la phrase « Tout sauf les institutions », ce qui fait problème c'est le « *tout* » et non « *les institutions* ». En effet, quand on a obtenu le « tout » (aides, ouverture du marché, alignement sur les valeurs partagées, participation aux programmes de recherche) est-il possible d'exclure les voisins, clonés – alignés sur les Etats membres, des instances de décision et de l'architecture institutionnelle de l'UE?

## 8. La PEV comme mission civilisatrice

Plutôt que d'être une politique **avec** ses voisins, **la PEV est une politique pour et vers les voisins**. C'est une politique du "dedans" pour le "dehors" (*inside-out policy*), afin de prévenir les risques du "dehors" sur le "dedans" (*outside-in risks*). Ainsi, dans son essence même, la PEV est un discours de sécurité (security discourse). Une sorte de zone médiane entre le « dedans » et le « dehors »<sup>25</sup>. Les voisins sont certes des « Autres » mais « trop proches » pour être laissés à leur sort.

Cette évidence ressort de tous les textes officiels. Ceci explique pourquoi La PEV est liée davantage à une offre européenne qu'à une demande des voisins. L'UE offre plus qu'un partenariat et moins qu'une adhésion, rappelait R. Prodi, à l'Université de Louvain, en nov. 2002.

La PEV s'apparente ainsi à une sorte de « destinée manifeste », une « mission civilisatrice ». La synthèse des textes officiels de l'UE fait apparaître le souci d' « européiser » les pays voisins en les mettant en conformité avec les normes, les règles et les valeurs de l'UE, ce qui revient à une externalisation de l'expérience positive européenne. En effet, la clé de voûte de tout le dispositif du voisinage est la « mise à niveau législative », à travers des instruments du « soft power » : incitants financiers, effet de démonstration, contagion douce. Rien à voir donc avec le « changement musclé » (muscular change) ou « la libéralisation impériale » (imperial liberalisation) ou l' « hégémonie bienveillante » (benevolent hegemony), discours chers aux américains.

La PEV est ainsi la traduction concrète de l'approche « idéaliste » par opposition à l' « approche réaliste » fondée sur les rapports de force. **Convaincre plus que vaincre**, telle est la pierre angulaire de la PEV, « engage rather than coerce » écrivent Emerson et Noutcheva<sup>26</sup>. En d'autres mots, il s'agit de réformer les voisins par consensus et en douceur, jamais à coups de missiles (voir la catastrophe irakienne) ou par césarienne (sortir le bébé démocratique à coups de bistouri).

Cette approche se fonde sur deux modèles<sup>27</sup> : **la conditionnalité et la socialisation**.

La conditionnalité peut être positive (davantage d'aide, de dialogue, d'intégration au marché intérieur) ou négative (sanction, embargo, suspension du dialogue).

---

<sup>25</sup> Umberto Gambini : *la politique de voisinage en la position italienne*, mémoire, ULB ?2005 ?p.28

<sup>26</sup> Michael Emerson and Gergana Noutcheva : *From Barcelona process to Neighbourhood Policy*, CEPS working paper, n°220, mars 2005, p.20

<sup>27</sup> Ibid. p.16

Ce modèle renvoie à la logique récompense/châtiment.

La socialisation ne se fonde pas sur la même logique. Elle met davantage en exergue l'intérêt qu'il peut y avoir pour les voisins d'intégrer l'acquis législatif de l'UE à se conformer au « modèle européen », voire à se fondre dans le même moule. La socialisation est donc essentiellement un « learning process », un processus d'apprentissage. Cela implique un « effort de soi sur soi » en ce sens que les voisins doivent choisir la voie de la réforme et de la bonne gouvernance, et jouer le jeu de l'ouverture. C'est d'ailleurs le seul jeu que propose l'UE, même si celle-ci reconnaît que les joueurs continuent à disposer d'une suffisante marge de manœuvre pour choisir le « rythme » de la réforme, afin d'éviter un changement incontrôlé, voire déstabilisateur.

Tout cela me paraît parfaitement louable. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit essentiellement d'une logique binaire: eux / nous, le dedans/le dehors, le bienfaiteur/ le bénéficiaire. Dans cette logique, l'UE européenne se représente comme "responsable" non seulement pour sa stabilité interne, mais aussi pour la stabilité de sa couronne extérieure. Et cette stabilité ne peut être atteinte que par "l'exportation des valeurs européennes", définies par l'UE comme "nos valeurs communes"<sup>28</sup> .

Une autre question troublante est interpellante : elle renvoie au type de changement que l'UE voudrait promouvoir chez les voisins et aux moyens mobilisés pour l'atteindre. En effet si la stabilité des voisins demeure la préoccupation majeure de l'UE, n'y a-t-il pas un risque pour l'UE que l'ouverture des systèmes politiques clos n'aboutisse finalement à porter aux commandes des partis ou des mouvements qui ne sont pas du goût de l'UE ?

On l'a bien vu avec le succès électoral de Hamas dans les territoires palestiniens et la suspension immédiate de l'aide européenne à l'autorité palestinienne. Réaction paradoxale puisque l'UE pousse à la réforme démocratique mais en même temps punit le peuple palestinien d'avoir exercé, souverainement, son droit électoral, de la manière la plus transparente.

Ce comportement fait douter de sa sincérité et de son engagement en faveur des réformes. « How much reform the EU can buy »? s'interrogent , à juste titre, Emerson et Noutcheva <sup>29</sup> . Par ailleurs, qui peut penser raisonnablement que 2 milliards d'euros répartis annuellement entre les différents voisins constituent un puissant levier de changement? Il a fallu mobiliser davantage de moyens pour préparer les 2 derniers élargissements. Ainsi la Roumanie et la Bulgarie , les derniers pays rentrés dans le giron européen, bénéficieront, dans le cadre des perspectives financières 2007-2013 d'une enveloppe budgétaire totale qui s'élève à 44,316 milliards d'Euros (soit deux fois et demi l'enveloppe budgétaire réservée à la PEV et estimée à 16,729 milliards pour la même période) .Mais plus que l'argent, c'est la perspective d'adhésion qui a été la véritable force motrice de la transformation rapide des pays de l'Est. L'adhésion étant écartée dans le cadre de la PEV, le jeu en vaut-il la chandelle, s'interrogent certains voisins ? Aussi chercheraient-ils à en tirer quelques avantages, à soutirer quelques aides mais sans que les contreparties soient trop contraignantes.

Comment dès lors l'UE saura-t-elle concilier les valeurs qu'elle proclame (marché ouvert, réforme démocratique.) avec la ruse des voisins pour les court-circuiter, les contourner, les pervertir ou en faire un usage cosmétique ? Clairement l'europanisation du voisinage prendra donc du temps, si tant est qu'elle puisse se produire.

---

<sup>28</sup> Cf.Ulla Holm :*"EU's neighbourhood policy : a question of space and security"*, Danish Institute for International Studies, DIIS working paper no. 2005/22 , p.17

<sup>29</sup> Emerson et Noutcheva :art.cité , p.15

## 9. PEV et le Processus de Barcelone

Bien que les principaux pays méditerranéens engagés dans le Processus de Barcelone aient signé les nouveaux Plans d'Action Nationaux dans le cadre de la PEV, ce n'est un secret pour personne qu'ils le font sans grand enthousiasme.

Contrairement à la Russie qui préfère traiter avec l'UE d'égal à égal, en tant que **Policy-maker**, les pays méditerranéens demeurent prisonniers de leur statut de **policy-taker**, c'est-à-dire des partenaires subalternes qui acceptent ce qu'on leur offre même en rechignant.

La première inquiétude des pays méditerranéens tient à la multiplication des initiatives européennes les concernant depuis la chute du mur de Berlin : OSCM, 5 + 5, Processus de Barcelone, Stratégie méditerranéenne, Partenariat Stratégique Européen avec la Méditerranée et les pays du Moyen-Orient<sup>30</sup>, Europe – élargie – PEV, et enfin "Réforme des sociétés arabes" ( rapport présenté par Michel Rocard au Parlement Européen en 2007).

Sans compter, en dehors de l'UE, le projet américain du Grand Moyen-Orient, le dialogue OTAN-Méditerranée (1994) est enfin l'Initiative d'Istanbul (2004) et Accords de libre-échange entre les USA et certains pays méditerranéens et arabes (par exemple l'accord USA-Maroc 2004). Cette multiplication des initiatives laisse perplexe : les pays méditerranéens s'étonnent de tant de sollicitude, d'autant que ces initiatives se télescopent donnant une amère sensation de compétition entre les différents acteurs extra-régionaux.

La deuxième préoccupation tient à l'avenir du partenariat euro-méditerranéen ?

Sort-il renforcé par la PEV ou simplement mis au placard ? Sa mort est-elle annoncée ou va-t-il s'en trouver revigoré et mis au goût du jour avec la proposition du nouveau président français, Nicolas Sarkozy d'une "**Union Méditerranéenne**" ; proposition à laquelle le président du conseil italien, R. Prodi vient d'apporter sa caution, et dont on ne sait si elle représente un nouveau souffle ou un "nouveau souffle"<sup>31</sup>

La politique méditerranéenne de l'UE, depuis le lancement de la Politique Globale Méditerranéenne, en 1972, a été marquée du sceau de l'ambiguïté et de l'improvisation. L'UE lance une politique, puis, constatant ses limites, tente de la renouveler, de la renforcer, de la rajeunir en adoptant une autre ; c'est la démarche habituelle du « *Trial and error* » : (*essai et erreur*).

On ne peut en vouloir à l'UE de proposer : on peut lui reprocher de ne pas se donner tous les moyens pour réussir. Mais une main seule ne peut pas applaudir: la responsabilité des pays partenaires n'est pas à minimiser.

## Conclusion Générale

L'appréciation critique ci-dessous ne laisse planer aucun doute quant aux limites inhérentes à la Nouvelle Politique de Voisinage. Ses moyens sont dérisoires par rapport à l'ampleur de la

---

<sup>30</sup> **An European strategic partnership with the Mediterranean and the Middle East**" (Conseil Européen, 19 mars 2004)

<sup>31</sup> Roberto Aliboni : Sarko-Med : un "nouveau souffle" ou un "nouveau souffle", article publié sur le site internet de l'Institut Italien "Affari Internazionali" ([www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=545](http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=545))

tâche ; sa couverture géographique est large ; sa méthode est par trop unilatérale ; ses finalités sont générales et ses principes sont euro-centrés.

Mais c'est aujourd'hui la seule proposition sur la table. Et les pays voisins n'ont guère de choix : elle est à prendre ou à laisser. Peut-on l'améliorer, voire la réorienter ?

Je crois que oui, en la découpant en trois initiatives différentes :

1) **une initiative pan-européenne** qui engloberait l'UE et tous les pays européens membres du Conseil de l'Europe (les pays de l'Est et du Caucase) ;

2) **une initiative EU-Israël** qui s'explique par la relation particulière qu'entretient l'UE avec ce pays et par l'Etat de développement de ce dernier ;

3) **une initiative euro-arabe** pour marquer la prise en compte de l'UE de l'identité arabe et des spécificités des problèmes de cette région. Cette idée se profilait déjà dans le Partenariat Stratégique de l'UE avec la Méditerranée et les Pays du Moyen-Orient de 2004 et est reprise dans le dernier rapport de Michel Rocard au Parlement Européen.

Cette proposition se fonde sur le souci de l'efficacité, la reconnaissance des spécificités régionales, sur l'impact espéré du partenariat européen sur les intégrations régionales et enfin sur la nécessité de mettre sur pied des organes régionaux de concertation.

En faisant éclater la PEV en trois initiatives séparées, l'UE se donne les moyens de s'attaquer de front aux problèmes ou conflits qui accablent chacune des régions et apporter une contribution décisive à leur solution, seule ou en partenariat avec d'autres acteurs extérieurs.

A l'intérieur de chaque « Initiative » l'UE peut continuer son dialogue avec des sous-groupes. Ainsi une initiative euro-arabe ne devrait ni empêcher les travaux de la Méditerranée Occidentale (5 + 5), ni le dialogue EU-Conseil de Coopération du Golfe. Au contraire dans le cadre général de l'initiative Euro-arabe, il est souhaitable que les contacts EU-Maghreb et UE-CCG se poursuivent et se renforcent.

Ainsi la nouvelle politique que je propose aurait pour finalité non pas d'étendre le marché intérieur à l'extérieur des frontières de l'UE ou d'intégrer les pays voisins à son marché intérieur, mais **d'aider à la promotion de l'Etat de droit, la pacification régionale et l'intégration horizontale entre les pays voisins eux-mêmes.**

Cette proposition constitue un changement de perspective : il ne s'agit plus d'offrir « tout sauf les institutions », mais de **convaincre les régions voisines que le modèle de l'intégration européenne peut être un réservoir d'enseignements pour la construction de leur futur.** Il ne s'agira pas de le calquer ou de le cloner, mais simplement de s'en inspirer en tant que processus dynamique, générateur de paix, de solidarités effectives, et de prospérité.

# Annexes

## Annexe 1: Présentation générale des pays partenaires de la PEV

Pays	Population (millier) <i>Année 2005</i>	PIB (millions \$)	PIB par habitant (PPA \$)	Importations (millions \$)	Exportations (millions \$)
Ukraine	46 481	312 128	6 554	28 996	32 672
Moldavie	4 206	7 642	2 119	1 774	986
Biélorussie	9 755	65 133	7 561	16 343	11 093
Arménie	3 016	12 347	3 806	1 351	715
Azerbaïdjan	8 411	33 098	3 968	3 500	3 600
Géorgie	4 474	14 268	2 774	1 847	649
Israël	6 725 <sup>32</sup>	145 152	22 077	43 425	36 875
<b>Total</b>					
Liban	3 577	22 146	5 930	9 338	1 749
Syrie	19 043	67 606	3 722	5 320	6 435
Jordanie	5 703	24 697	4 383	7 892	3 970
Territoires palestiniens occupés	3 702	2 568	726 <sup>33</sup>	1 224 <sup>34</sup>	246 <sup>35</sup>
Egypte	72,6 (million)	282,3 (milliard \$)	4 072	19,66 (milliard \$)	20,06 (milliard \$)
Libye	5 853	61 042	10 769	5 600	20 150
Tunisie	10 102	77 371	7 732	12 738	9 685
Algérie	32 854	217 224	6 722	18 199	31 713
Maroc	31 478	129 273	4 227	17 514	9 661
<b>Total</b>					

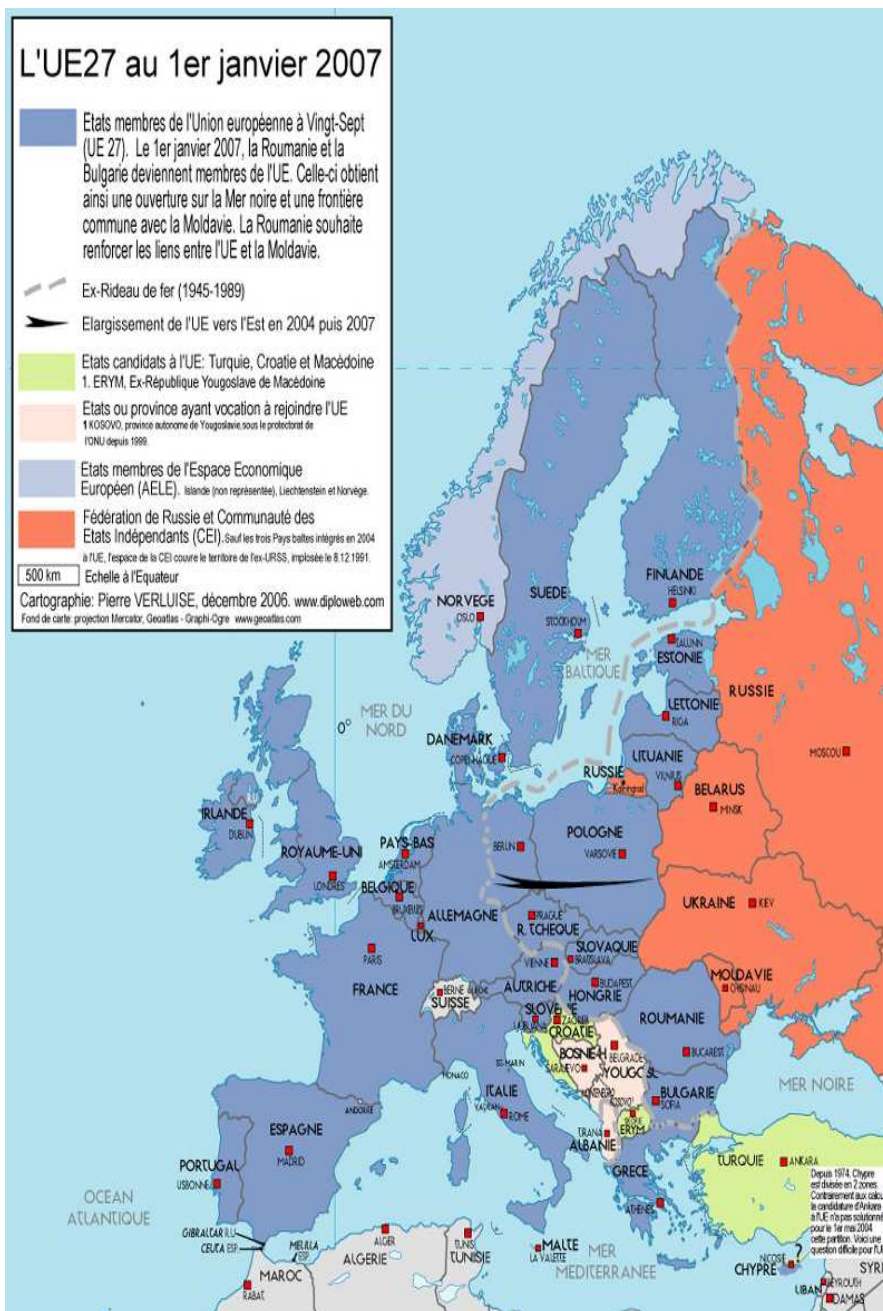
Source : *l'Etat du Monde*, la découverte, 2005

<sup>32</sup> Chiffre incluant la population des colonies juives des territoires occupés et excluant les populations de Jérusalem-Est classées comme non juive.

<sup>33</sup> Année 2003

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Idem.



Source : [diploweb.fr](http://diploweb.fr). Carte reprise à [Pierre Verluise](#), décembre 2006. Mise en ligne janvier 2007