

N° 451

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 2008

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Délégation pour l'Union européenne (1) sur la **politique européenne de voisinage** (rapport d'étape),*

Par M. Jacques BLANC,

Sénateur.

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, *vice-présidents* ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Pierre Bernard-Reymond, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert del Picchia, Marcel Deneux, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mme Marie-Thérèse Hermange, M. Charles Josselin, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Alex Türk.



## SOMMAIRE

Pages

|   |    |
|---|----|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5  |
| <b>I. UNE POLITIQUE COMPLEXE MAIS EFFICACE QUI SUSCITE DES RÉACTIONS AMBIGUËS</b> .....   | 7  |
| <b>A. UNE POLITIQUE COMPLEXE QUI TROUVE SES ORIGINES DANS LE DERNIER ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....                      | 7  |
| 1. <i>Une politique née de l'élargissement, qui s'adresse à des pays très hétérogènes</i> .....   | 7  |
| 2. <i>Les principes et les instruments de la politique de voisinage</i> .....   | 8  |
| 3. <i>Le financement de la politique de voisinage</i> .....   | 12 |
| <b>B. UNE POLITIQUE EFFICACE QUI SUSCITE DES RÉACTIONS AMBIGUËS CHEZ LES PAYS PARTENAIRES</b> .....                                     | 14 |
| 1. <i>Le bilan de la politique de voisinage est positif</i> .....   | 14 |
| 2. <i>Mais elle suscite des réactions de défiance chez la plupart des pays partenaires</i> .....  | 17 |
| <b>II. UNE POLITIQUE DYNAMIQUE À LA CROISÉE DES CHEMINS, ENJEU DE POLITIQUE EXTÉRIEURE POUR L'UNION EUROPÉENNE</b> .....                | 21 |
| <b>A. UNE POLITIQUE DYNAMIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION, ENCORE TROP NOYAUTÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE</b> .....                          | 21 |
| 1. <i>Le rôle prédominant de la Commission</i> .....  | 21 |
| 2. <i>Le rôle plus effacé des autres acteurs</i> .....  | 22 |
| <b>B. UNE POLITIQUE À LA CROISÉE DES CHEMINS, MENACÉE D'ÉCLATEMENT</b> .....  | 25 |
| 1. <i>Les tensions entre les États membres</i> .....  | 26 |
| 2. <i>Une différenciation de plus en plus poussée entre les partenaires de la politique de voisinage, qui menace sa cohérence</i> ..... | 26 |
| 3. <i>La multiplication de projets à dimension régionale : concurrence ou complémentarité ?</i> .....                                   | 29 |
| <b>C. UN ENJEU DE POLITIQUE EXTÉRIEURE POUR L'UNION EUROPÉENNE</b> .....  | 34 |
| 1. <i>La politique de voisinage ne peut ignorer les relations entre la Russie et l'Union européenne</i> .....                           | 34 |
| 2. <i>L'intérêt des États-Unis pour la politique de voisinage</i> .....   | 35 |
| 3. <i>La politique de voisinage, enjeu de crédibilité pour l'Union européenne en matière de politique extérieure</i> .....              | 36 |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | 39 |
| <b>EXAMEN EN DÉLÉGATION</b> .....   | 41 |

|  |    |
|--|----|
| <b>ANNEXES</b> .....   | 43 |
| <b>I. LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES</b> .....  | 45 |
| 1. <i>À Bruxelles</i> .....  | 45 |
| 2. <i>À Paris</i> .....  | 45 |
| <b>II. DOCUMENTS DE LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE</b> .....                   | 47 |
| 1. <i>Communications de la Commission sur la politique de voisinage : documents de stratégie</i> ..... | 47 |
| 2. <i>Plans d'action PEV et rapports sur les pays</i> .....  | 47 |
| 3. <i>Rapports de suivi</i> .....  | 47 |

## INTRODUCTION

La politique de voisinage de l'Union européenne est devenue depuis sa création en 2002 une composante primordiale des relations extérieures de l'Union européenne. Elle est suivie par la commissaire aux relations extérieures Benita Ferrero-Waldner. Complexe, elle s'adresse à des pays très hétérogènes qui n'ont souvent pour seul point commun que d'être des « voisins » de l'Union européenne à vingt-sept.

Signe de son importance, elle est mentionnée dans le Traité de Lisbonne (Titre I, article 8 du nouveau Traité sur l'Union européenne) :

*« 1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.*

*2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique ».*

Paradoxalement, alors que cette politique de voisinage a fait l'objet de développements récents et qu'elle tend à prendre de plus en plus d'importance parmi les priorités de la Commission européenne et des présidences successives du Conseil de l'Union européenne, elle n'est que très rarement évoquée, pour ne pas dire méconnue en France, ce qui n'est pas le cas chez certains États membres de l'Union européenne, par exemple l'Allemagne. Seuls quelques rares chercheurs français travaillent sur ce thème et contribuent à la faire connaître auprès d'un public plus large.

Votre rapporteur estime pourtant que la politique de voisinage mérite qu'on lui accorde une attention particulière à plus d'un titre. D'une part, la réussite de la politique de voisinage conditionnera en partie la stabilité et la sécurité de l'Europe. En cherchant à démocratiser et à pacifier les marges de l'Union européenne, la politique de voisinage est bien un facteur clé de sa sécurité. D'autre part, de nombreuses et intéressantes initiatives ont récemment fleuri dans le cadre de cette politique. La politique de voisinage doit ainsi s'adapter aujourd'hui à une triple dimension régionale inédite et incontournable : une dimension méditerranéenne, une dimension « Mer noire » et une dimension « Mer baltique ». Toutes ces initiatives appellent une réflexion sur la cohérence de la politique de voisinage. Enfin, celle-ci est un test pour la capacité de l'Union européenne à jouer un rôle en tant qu'acteur

international. Elle est en effet un enjeu de politique extérieure pour l'Union européenne, notamment au regard des rapports entre l'Europe et la Russie.

Au-delà de ces enjeux, le sommet du 13 juillet 2008 sur l'Union pour la Méditerranée justifie pleinement notre démarche. En effet, ce sommet constitue un moment charnière pour l'avenir de la politique européenne de voisinage.

Votre rapporteur vous soumet ici un rapport d'étape, qui sera complété par un rapport définitif au cours du second semestre, afin de tenir compte des évolutions survenues depuis le sommet du 13 juillet 2008.

## **I. UNE POLITIQUE COMPLEXE MAIS EFFICACE QUI SUSCITE DES RÉACTIONS AMBIGUËS**

### ***A. UNE POLITIQUE COMPLEXE QUI TROUVE SES ORIGINES DANS LE DERNIER ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPENNE***

#### **1. Une politique née de l'élargissement, qui s'adresse à des pays très hétérogènes**

*a) Les pays auxquels s'adresse la politique de voisinage sont très divers*

Créée en 2003, la politique européenne de voisinage s'adresse aux pays voisins de l'Union européenne à 27, à savoir les nouveaux États indépendants, anciennement inclus dans l'Union soviétique, et les pays du pourtour méditerranéen, membres du processus de Barcelone. A ce jour, elle concerne seize pays : l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldavie, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine. A l'origine, la politique de voisinage était destinée aux seuls voisins de l'Est. C'est la France qui a demandé d'y inclure les partenaires méditerranéens du processus de Barcelone lors du Conseil européen de Copenhague de décembre 2002. Les pays du Caucase ont été inclus en 2004.

Il importe de préciser que la politique de voisinage ne s'adresse pas aux États impliqués dans le processus d'élargissement. Elle est distincte de celui-ci, et ne préjuge en rien des relations futures entre l'Union européenne et les pays voisins. Autrement dit, elle n'est pas une antichambre à l'adhésion.

La Russie fait, quant à elle, l'objet d'un partenariat stratégique spécifique avec l'Union européenne, et n'est pas associée à la politique de voisinage. Elle refuse en effet d'être assimilée aux autres voisins de l'Union. Parmi les pays auxquels s'adresse la politique de voisinage, l'Algérie ne s'est pas déclarée intéressée pour le moment. De même, la Libye et la Syrie ne sont pas encore engagées dans un processus formel de négociations, du fait des relations difficiles qu'elles entretenaient avec l'Union jusqu'à récemment. Enfin, la Biélorussie ne pourra bénéficier des avantages offerts par la politique de voisinage que lorsque ses autorités auront démontré sans ambiguïté leur volonté de respecter les valeurs démocratiques et l'État de droit.

*b) Les origines et les objectifs de la Politique européenne de voisinage*

A l'origine, la politique de voisinage a été conçue pour répondre à une prise de conscience issue du dernier élargissement. Avec l'entrée de huit pays d'Europe centrale et orientale, puis de la Bulgarie et de la Roumanie, les frontières de l'Union se sont en effet déplacées vers des zones d'instabilité potentielle. La politique de voisinage répond à cette préoccupation. Elle vise à sécuriser les frontières extérieures de l'Union européenne en créant un « cercle d'amis » partageant ses objectifs de paix, de stabilité et de prospérité.

Plus précisément, la politique de voisinage vise deux objectifs principaux. D'une part, éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union élargie et ses voisins. D'autre part, renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Elle se concentre ainsi sur la promotion de la démocratie et des libertés, tout en allant au-delà des relations déjà établies avec chaque pays voisin. Toutefois, l'établissement de ces relations privilégiées est conditionné par l'intérêt mutuel à respecter des valeurs communes, à savoir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, la bonne gouvernance, les principes d'une économie de marché et le développement durable.

## **2. Les principes et les instruments de la politique de voisinage**

*a) La politique de voisinage présuppose l'existence d'accords bilatéraux entre l'Union européenne et les pays partenaires*

La politique de voisinage repose sur un ensemble d'accords bilatéraux conclus par la Communauté européenne et ses États membres avec chacun des pays voisins mentionnés, en vertu de décisions du Conseil adoptées à l'unanimité sur proposition de la Commission, et après avis conforme du Parlement européen. Ces accords établissent des relations contractuelles entre les pays partenaires et l'Union européenne (accords d'association pour les pays méditerranéens, accords de partenariat et de coopération pour les pays de l'Est et du Caucase). Ils fournissent ainsi le cadre institutionnel (conseils et comités de coopération ou d'association) et juridique nécessaire pour intensifier et mettre en œuvre la coopération. En principe, l'Union européenne y est représentée sous forme de troïka, à savoir la Présidence du conseil, le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et la Commission.

On peut se demander quelle est la valeur ajoutée de la politique de voisinage par rapport aux relations et partenariat existant déjà, notamment le

processus de Barcelone. La politique de voisinage se veut complémentaire du processus de Barcelone, qui instaure des relations multilatérales entre l'Union et l'ensemble des partenaires. Elle permet d'individualiser la relation entre l'Union européenne et chacun des pays membres du processus de Barcelone.

### **Le processus de Barcelone**

Le partenariat euro-méditerranéen (Euromed) dit aussi « processus de Barcelone » a été créé en 1995 à Barcelone à l'initiative de l'Union européenne et de dix autres États méditerranéens : l'Algérie, l'Autorité palestinienne, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie, la Tunisie et la Turquie. La Libye avait un statut d'observateur, mais, depuis 2004, la normalisation des rapports avec l'Union européenne prépare l'intégration de ce pays dans le processus de Barcelone.

Euromed est fondé sur les rapports culturels et de paix entre ces différents États appartenant à une même aire socioculturelle riche d'une histoire commune d'échanges réciproques. Les membres de l'Union européenne et les dix partenaires ont à cœur de s'impliquer dans le processus de paix israélo-palestinien. Au niveau économique, le processus vise à l'instauration d'un marché de libre-échange en 2010. Cet objectif, de même que celui de la lutte contre l'immigration clandestine, a été réaffirmé lors du sommet de Barcelone de 2005. Les dix partenaires bénéficient de fonds de la Banque européenne d'investissement (BEI) au sein du programme MEDA, aujourd'hui inclus dans l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

#### *b) Le plan d'action, instrument central de la politique de voisinage*

##### (1) Le contenu des plans d'action

La politique de voisinage est mise en œuvre au moyen de plans d'action bilatéraux fondés sur les besoins du pays voisin concerné, et sur les intérêts réciproques de ce dernier et de l'Union. Ces plans d'action établissent un agenda de travail pour une période de 3 à 5 ans. Cet agenda de travail prévoit des objectifs de réformes dans les domaines politique et économique, mais également le rapprochement des législations avec l'acquis communautaire. Les plans d'action prévoient aussi la participation des pays voisins à certains programmes communautaires, et le développement ou le renforcement de coopérations spécifiques, notamment transfrontalières. Par exemple, Israël est le premier pays à participer au programme PIC de l'Union européenne pour l'innovation et l'esprit d'entreprise.

| <b>Pays partenaires de la PEV</b> | <b>Entrée en vigueur des relations contractuelles avec la CE</b> | <b>Rapport par pays de la PEV</b> | <b>Plan d'action PEV</b>    | <b>Adoption par l'UE</b> |
|-----------------------------------|--|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| <b>Algérie</b>                    | Accord d'Association (AA) - septembre 2005                       | --                                | --                          | --                       |
| <b>Arménie</b>                    | Accord de Partenariat et de Coopération (APC) – 1999             | Mars 2005                         | Adopté en automne 2006      | 13.11.2006               |
| <b>Azerbaïdjan</b>                | APC – 1999   | Mars 2005                         | Adopté en automne 2006      | 13.11.2006               |
| <b>Biélorussie</b>                | --   | --                                | --                          | --                       |
| <b>Égypte</b>                     | AA – juin 2004   | Mars 2005                         | Approuvé aux printemps 2007 | 05.03.2007               |
| <b>Géorgie</b>                    | APC – 1999   | Mars 2005                         | Adopté en automne 2006      | 13.11.2006               |
| <b>Israël</b>                     | AA – juin 2000   | Mai 2004                          | Approuvé fin 2004           | 21.02.2005               |
| <b>Jordanie</b>                   | AA - Mai 2002  | Mai 2004                          | Approuvé fin 2004           | 21.02.2005               |
| <b>Liban</b>                      | AA - avril 2006  | Mars 2005                         | Adopté en automne 2006      | 17.10.2006               |
| <b>Libye</b>                      | --   | --                                | --                          | --                       |
| <b>Moldavie</b>                   | APC - juillet 1998   | Mai 2004                          | Approuvé fin 2004           | 21.02.2005               |
| <b>Maroc</b>                      | AA - Mars 2000   | Mai 2004                          | Approuvé fin 2004           | 21.02.2005               |
| <b>Autorité palestinienne</b>     | AA provisoire - juillet 1997                                     | Mai 2004                          | Approuvé fin 2004           | 21.02.2005               |
| <b>Syrie</b>                      | --   | --                                | --                          | --                       |
| <b>Tunisie</b>                    | AA – mars 1998   | Mai 2004                          | Approuvé fin 2004           | 21.02.2005               |
| <b>Ukraine</b>                    | APC – mars 1998  | Mai 2004                          | Approuvé fin 2004           | 21.02.2005               |

*Source : site de la politique de voisinage de la Commission européenne*

(2) La valeur non juridique des plans d'action

Les accords bilatéraux préexistants à la politique de voisinage lui servent de cadre de mise en œuvre. Les pays n'ayant pas signé de tels accords ne peuvent donc pas adopter de plan d'action. Les plans d'action n'ont pas de valeur juridique, ce sont des documents politiques qui reflètent un accord politique entre l'Union européenne et le pays partenaire sur le programme, les objectifs et les priorités des futures relations.

(3) Les pays ayant adopté des plans d'action

A ce jour, des plans d'action ont été adoptés par douze pays. Le dernier a été approuvé en mars 2007 avec l'Égypte. Les quatre pays ne participant pas encore à la politique de voisinage n'ont logiquement pas encore adopté de plan d'action (Algérie, Biélorussie, Libye et Syrie). En effet, la Libye devra d'abord adhérer au processus de Barcelone avant que ne soit envisagée la conclusion d'un accord d'association puis d'un plan d'action voisinage. En ce qui concerne la Syrie, l'accord d'association devra être ratifié avant qu'un « plan d'action voisinage » puisse être envisagé.

*c) Une assistance renforcée pour les pays voisins*

Enfin, la politique de voisinage prévoit aussi une assistance technique à court terme pour les pays voisins, ainsi que la mise en place de jumelages particuliers pour des actions à plus long terme. Ainsi, des centaines d'experts de l'Union européenne travaillent quotidiennement avec leurs homologues dans les pays partenaires, afin de les aider à progresser dans leurs réformes et de partager avec eux le savoir-faire et les bonnes pratiques de l'Union européenne dans différents domaines.

*d) Une méthode spécifique*

La méthode adoptée, très spécifique, repose sur les principes de différenciation, d'appropriation et de conditionnalité. Les principes de différenciation et d'appropriation signifient que le rythme de l'approfondissement des relations avec chacun des voisins de l'Union dépend de leur capacité à remplir les objectifs du plan d'action. Le principe de conditionnalité signifie que l'aide octroyée par la Commission dans le cadre de la politique de voisinage dépend des réformes engagées et concrètement mises en œuvre dans les pays partenaires, notamment sur la question des droits de l'Homme.

### **3. Le financement de la politique de voisinage**

#### *a) Un financement conséquent pour une politique importante*

Pour la nouvelle période budgétaire 2007/2013, le financement communautaire de la politique européenne de voisinage s'élève à près de 12 milliards d'euros. Cette somme est supérieure de 32 % au montant octroyé entre 2000 et 2006. Cette augmentation des fonds dévolus à la politique de voisinage reflète l'importance croissante que lui accorde l'Union européenne au titre de sa politique de relations extérieures. Jusqu'au 31 décembre 2006, l'aide européenne aux pays concernés par la politique de voisinage était fournie dans le cadre de différents programmes géographiques, dont le programme TACIS (pour les pays de l'Est et la Russie) et le programme MEDA (pour les pays du Sud de la Méditerranée), ainsi que de programmes thématiques.

#### *b) La simplification du financement : l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la plupart de ces programmes ont été remplacés par un instrument financier unique : l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP). Il s'agit d'un instrument politique beaucoup plus flexible, conçu pour favoriser le développement durable et le rapprochement vers les normes et politiques européennes, en soutenant les priorités identifiées dans les plans d'action. Ce nouvel instrument financier est destiné à couvrir des domaines de coopération spécifiques en dehors de ceux déjà couverts par les instruments antérieurs, ou appelés à leur succéder. C'est le cas notamment de la coopération transfrontalière.

#### *c) Quelques principes de répartition du financement entre les pays voisins*

Lors de la négociation de l'instrument européen de voisinage et de partenariat, la France a obtenu, par une déclaration de la Commission, que celle-ci s'appuie, dans sa programmation de l'aide, « sur le niveau d'aide fournie aux pays et régions bénéficiaires au titre des perspectives financières actuelles ». De plus, un critère dit de « poids du passé », dégressif dans le temps, est également pris en compte. Enfin, l'article 7 du règlement CE 1638/2006 arrêtant « des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat » (24 octobre 2006) indique que la Commission devra prendre en compte, dans ses propositions d'allocations, « le niveau d'ambition du partenariat de l'Union européenne avec un pays donné, les progrès accomplis en vue de la réalisation d'objectifs communs ».

Au total, les crédits de la politique de voisinage sont actuellement répartis entre les pays du Sud et les pays de l'Est selon un partage 2/3-1/3.

*d) Deux instruments de financement supplémentaires*

De plus, la politique de voisinage prévoit deux instruments de financement supplémentaires.

(1) La facilité de gouvernance

Elle vise à compléter le financement octroyé par la politique de voisinage : grâce à la facilité de gouvernance, les pays qui auront le plus progressé dans la mise en œuvre annuelle de leur plan d'action pourront, en récompense de leurs efforts, bénéficier d'une aide supplémentaire, en plus de l'enveloppe qu'ils reçoivent au titre de la politique de voisinage. En 2007, les deux pays ayant bénéficié de cette facilité de gouvernance ont été l'Ukraine, pour un montant de 22 millions d'euros, et le Maroc, pour un montant de 28 millions d'euros. La Commission souhaite consacrer 300 millions d'euros à ce fond pour la période 2007/2013.

(2) Le fonds d'investissement en faveur de la politique de voisinage (FIV)

Son but est de permettre d'accompagner les opérations de prêts réalisées notamment par la Banque européenne d'Investissement (BEI) et la Banque européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), en offrant aux pays du voisinage une nouvelle palette d'instruments financiers actuellement non disponibles. Le but est de créer un important effet de levier du financement communautaire. La Commission souhaite investir 700 millions d'euros pour la période 2007/2013 dans ce fonds servant à soutenir les prêts des institutions financières internationales dans les pays partenaires de la politique de voisinage. Elle a déjà libéré un montant de 100 millions d'euros. Les États membres de l'Union européenne sont également invités à égaler la contribution communautaire, de sorte que ce fonds puisse mobiliser des prêts bonifiés dont la valeur équivaldrait 4 à 5 fois le montant des subventions pour des projets d'infrastructures mis en œuvre principalement dans les secteurs de l'énergie, des transports et de l'environnement, dans l'ensemble de la région couverte par la politique de voisinage. L'Allemagne (10 millions d'euros), l'Italie (1 million d'euros) et la Suède (1 million d'euros) prévoient de concourir au fonds d'investissement pour la politique de voisinage en 2008. Les autres États membres devraient annoncer leurs contributions d'ici peu.

Au total, l'aide de l'Union européenne aux pays partenaires de la politique de voisinage s'est considérablement accrue : 1,65 milliard d'euros a

été engagé en 2007. Le coût annuel pour le budget de l'Union européenne s'élève à un peu plus de 3 euros par citoyen de l'Union.

## ***B. UNE POLITIQUE EFFICACE QUI SUSCITE DES RÉACTIONS AMBIGUËS CHEZ LES PAYS PARTENAIRES***

### **1. Le bilan de la politique de voisinage est positif**

La politique de voisinage est une politique encore récente. Il est donc difficile d'en établir un bilan complet et fiable. Cependant, la Commission a réalisé depuis deux ans des rapports de suivi de chacun des pays partenaires, afin d'évaluer régulièrement les progrès effectués dans la mise en œuvre des différents plans d'action. Si l'on en croit Benita Ferrero-Waldner, « *la politique de voisinage est une réussite. Nous travaillons main dans la main avec nos partenaires pour les aider à progresser dans leurs réformes structurelles et à se rapprocher de notre Union. Les progrès sur le terrain au cours de l'année 2007 ont été remarquables dans de nombreux pays, et nos relations avec nos voisins du Sud et de l'Est sont de plus en plus intenses et fructueuses de jour en jour* ».

Sans être aussi enthousiaste, il est vrai que d'importants progrès ont été réalisés entre fin 2006 et début 2008. Ils sont recensés dans un document de stratégie adopté par la Commission le 3 avril 2008 (*Communication de la Commission au Parlement et au Conseil : Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007*). D'après ce document, des avancées substantielles ont été réalisées dans cinq domaines principaux.

#### *a) L'intégration économique*

Des négociations ont été engagées avec l'Ukraine sur un nouvel accord renforcé et notamment sur une zone approfondie et complète de libre-échange. De plus, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie ont entamé des négociations bilatérales sur la libéralisation des services et le droit d'établissement. Enfin, la Moldavie s'est vu accorder des préférences commerciales autonomes.

#### *b) La mobilité*

Les déplacements au départ et à destination de certains pays ont été facilités. Par exemple, les accords de réadmission et d'assouplissement des formalités de délivrance de visas conclus en 2007 avec l'Ukraine et la Moldavie sont entrés en vigueur. En outre, la Moldavie a été choisie pour

accueillir le siège du premier centre commun d'examen des demandes de visa pour l'Union européenne et comme pays pilote pour l'élaboration d'un « partenariat pour la mobilité » visant à favoriser l'immigration légale, tout en luttant contre l'immigration clandestine.

*c) La coopération dans le domaine de la justice et de la lutte contre la criminalité organisée*

Des programmes de formation ont été mis en place à l'intention des juges, des procureurs, des avocats et des hauts responsables des services de police de la région méditerranéenne, afin d'y renforcer la coopération régionale. Près d'un millier de professionnels des pays méditerranéens partenaires de la politique de voisinage ont déjà été formés.

*d) La coopération dans le domaine de l'énergie et de la sécurité énergétique*

L'Union européenne a signé des protocoles d'accord sur la coopération énergétique avec l'Azerbaïdjan, pays producteur, et l'Ukraine, pays de transit. Elle prévoit de conclure prochainement des protocoles similaires avec deux grands pays producteurs : l'Algérie et l'Égypte.

*e) Les transports*

Un accord sur les services aériens signé avec le Maroc entraîne une ouverture progressive du marché, un alignement général sur la législation communautaire, et une augmentation du trafic aérien, de l'ordre de 17 % en 2007. Par ailleurs, des négociations sur un accord similaire ont été engagées avec l'Ukraine en janvier 2008.

*f) D'autres domaines de coopération*

Au-delà de ces cinq domaines principaux, la politique de voisinage offre d'autres opportunités intéressantes aux pays partenaires. Par exemple, dans le domaine de la politique étrangère, ceux-ci ont la possibilité de s'associer aux positions arrêtées dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne. L'Ukraine, la Moldavie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ont ainsi choisi de procéder régulièrement à une telle association, le Maroc et la Jordanie ayant pris récemment une décision similaire.

Dans le domaine de l'environnement, les pays méridionaux partenaires ont dressé ensemble une liste de 44 projets prioritaires pour la dépollution de la Méditerranée.

### **Une contribution à la protection de la Méditerranée contre la pollution**

La Commission européenne et la Banque européenne d'investissement ont présenté le 10 avril 2008 les résultats d'une étude sur les investissements potentiels visant à dépolluer un certain nombre de « zones sensibles » des pays de la Méditerranée méridionale et orientale.

#### **Le programme d'investissements « zones sensibles » pour la Méditerranée (MeHSIP)**

En novembre 2006, un calendrier a été fixé pour la mise en œuvre de l'initiative Horizon 2020. L'une des actions proposées prévoit une collaboration entre la Banque européenne d'Investissement (BEI) ou la Banque mondiale, et des pays donateurs en vue de sélectionner les projets susceptibles d'avoir la plus grande incidence sur les niveaux de pollution en Méditerranée (pollution en aval et en amont).

L'étude présentée est le résultat de ces efforts. Le travail d'identification des investissements prioritaires a été mené par la Banque européenne d'investissement en coopération avec le plan d'action pour la Méditerranée (PAM) du programme des Nations unies pour l'environnement. Les activités du MeHSIP viseront principalement à fournir un soutien à l'initiative Horizon 2020 et aux pays partenaires dans le domaine de la mise en œuvre des projets d'investissement prioritaires en matière de dépollution.

La Banque européenne d'Investissement va maintenant établir la liste définitive des projets financés par le programme d'investissement « zones sensibles » pour la Méditerranée à partir de 44 projets déjà recensés dans sept pays méditerranéens. Parmi les critères de sélection des projets d'investissement, figurent l'importance du projet pour le pays ou la région concernés, sa contribution à la réduction de la pollution, son caractère durable, la capacité de remboursement des prêts par les promoteurs et les montants requis des donateurs.

Le MeHSIP favorisera également une collaboration plus étroite entre la Banque européenne d'investissement et d'autres donateurs et initiatives de la région visant à intégrer l'environnement dans les différentes politiques sectorielles en Méditerranée.

#### **Contexte : l'initiative Horizon 2020**

Horizon 2020 constitue un élément central de la stratégie de lutte de l'Union européenne contre la pollution en Méditerranée. L'initiative a pour objectif de remédier aux nombreuses déficiences qui ont marqué dans le passé l'action en faveur de la protection de la Méditerranée, en finançant des projets capables de réduire les principales sources de pollution, en soutenant la création ou le renforcement des autorités nationales chargées de la protection de l'environnement, en promouvant la recherche sur les questions environnementales en Méditerranée et en mettant au point des indicateurs permettant d'assurer le suivi de l'initiative.

Dans le domaine de la recherche, l'Égypte, la Jordanie, le Maroc, et Israël (en sa qualité de membre associé), ont participé avec succès aux premiers appels à propositions au titre du 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche.

Enfin, dans le domaine éducatif, le nombre d'étudiants des pays partenaires de la politique de voisinage ayant participé au programme Erasmus Mundus en 2007 a augmenté de plus de 40 %. Le nombre de jeunes de pays partenaires de la politique de voisinage ayant mené des actions de service volontaire au titre du programme communautaire « Jeunesse en action » a quadruplé.

Malgré ces bons résultats, la politique de voisinage n'a pas avancé dans tous les domaines. On lui reproche en particulier son inefficacité au regard de la résolution des conflits dits gelés (Abkhazie, Ossétie du Sud, Transnistrie, Haut Karabakh), où l'on n'a constaté aucun progrès notable. On a d'ailleurs plutôt assisté à une dégradation de la situation dans certaines zones, notamment entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud.

## **2. Mais elle suscite des réactions de défiance chez la plupart des pays partenaires**

On ne peut que constater le fort contraste qui existe entre l'enthousiasme de la Commission pour sa politique de voisinage, et le scepticisme, voire la défiance qu'elle suscite chez de nombreux pays partenaires. Quelles sont les raisons de cette désaffection ?

### *a) Une politique trop unilatérale et asymétrique*

Tout d'abord, la majorité des pays désapprouvent le nom même de la politique de voisinage. En effet, ils estiment que le terme de « voisins » a des connotations négatives d'infériorité. Selon eux, la dénomination de cette politique traduit une relation déséquilibrée entre une Union qui décide, et des partenaires qui subissent et obéissent, sans concertation. La notion de voisin postule l'existence d'un centre et de périphéries. Or, les pays partenaires ne veulent pas être « les banlieues de l'Europe ». Certains pays ont même fait part de leur sentiment que la politique de voisinage pilotée par la Commission européenne ne respecte pas la dignité des pays partenaires.

Plus précisément, les partenaires de la politique de voisinage reprochent à celle-ci de mettre voisins de l'Est et voisins méditerranéens sur un pied d'égalité, alors que leurs relations avec l'Union européenne sont très différentes. Par exemple, le Maroc estime que les voisins dits de l'Est et du Caucase sont très éloignés du centre de gravité de l'Union européenne et qu'ils

n'ont pas les mêmes relations historiques avec l'Union européenne que les pays méditerranéens. Ainsi, en 1957, le Maroc était plus proche de la Communauté économique européenne que ne l'étaient l'Espagne, la Grèce, et bien évidemment les pays à l'est du rideau de fer.

Au contraire, l'Ukraine affirme ses origines et son histoire européennes, justifiant selon elle sa perspective d'adhésion à l'Union européenne. Il ne lui paraît donc pas normal d'être englobée dans la politique de voisinage avec les pays méditerranéens qui n'ont pas vocation à adhérer à l'Union européenne. En somme, pour l'Ukraine, la politique de voisinage n'est qu'un « pis-aller » à l'adhésion.

De plus, les partenaires méditerranéens reprochent à la politique de voisinage son caractère par trop unilatéral et technocratique, et trop peu partenarial. Ce grief est repris par l'ensemble des partenaires. La Commission est en effet toute puissante dans ce processus, où ils n'ont pas leur mot à dire. Ainsi, les plans d'action sont plutôt imposés par la Commission que négociés et comportent tous la même structure, alors qu'ils sont censés s'adapter à la singularité de chaque partenaire.

#### *b) Une politique trop complexe et inadaptée*

Les pays partenaires reprochent également à la politique de voisinage sa complexité. A titre d'exemple, les financements de projets dans les pays méditerranéens s'avèrent tellement complexes qu'ils ne peuvent être réalisés tels qu'ils sont prévus initialement par la Commission. De ce fait, il n'y a pratiquement aucune trace directement visible de l'aide financière apportée par la Commission dans les pays méditerranéens. La politique de voisinage est d'ailleurs totalement méconnue, pour ne pas dire inconnue, par les populations locales.

Certains partenaires méditerranéens nous ont aussi fait part de leur perplexité quant au principe de conditionnalité. En effet, selon eux, ce principe n'est pas adapté mais contreproductif, car il conditionne l'aide financière apportée aux progrès réalisés dans les réformes. Or, pour être réalisées, les réformes nécessitent un financement adéquat. Dès lors, la Commission adopte la démarche inverse de ce qui leur semblerait juste et efficace. En revanche, le principe de différenciation est plutôt approuvé par les pays partenaires.

#### *c) Une politique au financement insuffisant*

De façon générale, les partenaires méditerranéens considèrent que les exigences de la Commission sont trop ambitieuses par rapport au financement qu'elle apporte, notamment en comparaison des financements octroyés aux pays anciennement candidats à l'adhésion et aujourd'hui membres de l'Union

européenne. Le déséquilibre financier semble en effet excessif et disproportionné, car les objectifs de réforme sont à peu près identiques entre les pays candidats et les partenaires de la politique de voisinage. A titre d'exemple, le Maroc, premier bénéficiaire de la politique de voisinage, recevra environ 200 millions d'euros par an au maximum entre 2007 et 2013. Sur la même période, la Pologne recevra un total de 10 milliards d'euros, tandis que la Bulgarie et la Roumanie bénéficieront à elles deux de 33 milliards d'euros d'aide financière. Les pays méditerranéens souhaiteraient donc légitimement bénéficier d'une aide plus importante et réduire la portée de la conditionnalité dans le dispositif de la politique de voisinage.

*d) L'échec de la coopération régionale*

Enfin, l'échec de la politique de voisinage est patent en ce qui concerne son objectif de coopération régionale. La politique de voisinage ambitionne en effet de favoriser la coopération régionale entre pays méditerranéens d'une part, et entre pays de l'Est et du Caucase d'autre part, mais aussi entre les pays de ces deux zones géographiques. Or, d'après nos interlocuteurs, les relations entre ces deux groupes de pays sont aujourd'hui encore quasiment inexistantes. Lorsqu'elles existent, elles sont de nature commerciale seulement.

*e) Une politique malgré tout indispensable*

Malgré toutes les critiques recensées contre la politique de voisinage et les doutes qu'on peut avoir sur sa valeur ajoutée par rapport aux partenariats existants (processus de Barcelone pour les pays méditerranéens) ou à la perspective d'adhésion (Ukraine), il faut reconnaître néanmoins qu'elle revêt une certaine efficacité, que ses objectifs sont bons, et qu'elle apporte une aide non négligeable aux partenaires. Ceux-ci admettent d'ailleurs entretenir des relations régulières avec les services de la Commission. En effet, la plupart d'entre eux ont une ambassade à Bruxelles. Ils affirment clairement qu'ils ont accepté la politique de voisinage, en sachant qu'elle les rapprocherait de l'Europe, et qu'ils pouvaient de toute façon difficilement la refuser.

Au total, la politique de voisinage est encore trop « euro-centrée », créée par l'Union européenne et pour elle, au détriment de la concertation et de la prise en compte des préoccupations des pays voisins. Il est évident que la marge de manœuvre des pays partenaires est d'autant plus réduite que la relation entre l'Union et ses voisins est asymétrique. L'Union représente en effet un pôle d'attraction et un partenaire commercial important pour les pays partenaires. Elle est donc en position de force dans les négociations.



## **II. UNE POLITIQUE DYNAMIQUE À LA CROISÉE DES CHEMINS, ENJEU DE POLITIQUE EXTÉRIEURE POUR L'UNION EUROPÉENNE**

### ***A. UNE POLITIQUE DYNAMIQUE EN PLEINE ÉVOLUTION, ENCORE TROP NOYAUTÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE***

Bien que la politique de voisinage soit une politique récente de la Commission européenne, elle n'a cessé de monter en puissance depuis sa création, et de prendre de l'importance non seulement au sein de la Commission, mais également aux yeux des autres institutions de l'Union européenne. Signe révélateur de son importance croissante, la politique de voisinage fait partie des priorités de toutes les présidences depuis la présidence allemande du Conseil de l'Union au premier semestre 2007.

#### **1. Le rôle prédominant de la Commission**

L'implication de la Commission se mesure au nombre de communications et de rapports qu'elle a publiés sur le sujet depuis 2002. On constate d'ailleurs une accélération au cours des deux dernières années. Elle a ainsi publié une dizaine de documents sur le sujet depuis 2002, avec au moins une communication par an depuis 2003. C'est en effet la Commission qui élabore les plans d'action et qui évalue les progrès réalisés par les différents pays, à l'exclusion de toute autre institution. Cet état de fait est problématique, puisque la Commission est en quelque sorte juge et partie. Il faut donc faire attention à l'objectivité de ses communications sur les résultats de la politique de voisinage.

En outre, la Commission organise des conférences sur la politique de voisinage, en s'efforçant d'associer différents partenaires. Elle a par exemple réuni le 3 septembre 2007, pour la première fois, les ministres et autres représentants des pays participant à la politique de voisinage. Le but était de réfléchir à l'avenir de la politique de voisinage en consultant et en associant davantage les pays partenaires. On ne peut que regretter qu'une telle rencontre ne soit intervenue que plus de quatre ans après le lancement de la politique de voisinage, mais également que la Commission n'ait pas convié à cette manifestation les représentants des parlements nationaux. On peut également espérer que ce type de rencontre se renouvellera fréquemment à l'avenir.

## 2. Le rôle plus effacé des autres acteurs

### *a) L'intérêt du Comité des régions, du Conseil économique et social européen et du Parlement européen pour la politique de voisinage :*

Bien que la politique de voisinage soit exclusivement gérée par la Commission, d'autres acteurs institutionnels s'efforcent d'apporter leur contribution à son développement et à son renforcement. C'est le cas du Comité des régions et du Parlement européen qui ont réalisé plusieurs rapports sur ce thème.

#### (1) Le Comité des régions et le Conseil économique et social européen

Le Comité des régions s'intéresse à la politique de voisinage dans la mesure où l'un de ses objectifs est de développer la coopération régionale entre les pays partenaires. Par exemple, le document de stratégie de la Commission sur la politique de voisinage de mai 2004 contient des recommandations sur le développement de la coopération et de l'intégration régionales, notamment au travers d'une coopération transfrontalière engageant des autorités régionales et locales ainsi que des acteurs non gouvernementaux, afin de régler certains problèmes qui surviennent aux frontières extérieures de l'Union européenne. Le Comité des régions s'efforce de favoriser cette dimension importante et encore trop embryonnaire de la politique de voisinage. Il rend ainsi des avis et réalise des rapports sur le sujet, mais ceux-ci restent généralement non suivis d'effet, ce que l'on ne peut que regretter. On peut citer par exemple le rapport Hanningfield (14 septembre 2005).

Le Conseil économique et social européen rend également des avis sur la politique européenne de voisinage, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne. Il se prononce notamment sur les communications de la Commission sur le sujet.

#### (2) Le Parlement européen

Le Parlement européen n'a pas de pouvoir de contrôle direct sur la politique de voisinage. Il n'est que consulté et ne peut qu'adopter des résolutions, qui restent en général non suivies d'effet. Cependant, il peut indirectement s'opposer à la Commission à travers ses pouvoirs budgétaires. Ainsi, pour ce qui concerne l'assistance financière proprement dite, il existe un comité spécial pour l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP), qui doit approuver tous les financements.

Depuis 2003, les députés européens ont examiné plusieurs rapports sur la politique de voisinage proprement dite, ainsi que plusieurs rapports sur

des thèmes connexes, tels que la mer Noire ou les conflits gelés. On peut citer notamment le rapport de Pasqualina Napoletano de 2003, ainsi que les rapports de Charles Tannock et Raimon Obiols de 2005 et 2007.

Les débats sur les rapports ou les projets de résolution permettent aux parlementaires d'exprimer leurs réflexions et leurs propositions sur l'évolution de la politique de voisinage. L'analyse de ces débats révèle que la plupart des parlementaires sont plus intéressés par le renforcement des relations avec les pays de l'Est et du Caucase qu'avec les pays méditerranéens, du moins dans le cadre strict de la politique de voisinage. Le dernier rapport de Charles Tannock et Raimon Obiols (Rapport sur le renforcement de la politique de voisinage, 15 novembre 2007) propose ainsi la création d'une assemblée parlementaire de l'Est, sur le modèle de l'Assemblée parlementaire méditerranéenne. Certains parlementaires européens militent pour l'adhésion de quelques pays partenaires à l'Union européenne, tels que l'Ukraine ou la Moldavie. On peut regretter ce déséquilibre, dû en partie à l'activisme des députés allemands et polonais et à la moindre implication des députés des pays méditerranéens de l'Union européenne.

### ***Le renforcement de la politique européenne de voisinage***

*Rapport de Charles Tannock (RU, PPE) et de Raimon Obiols (ES, PSE)*

Le rapport de M. Tannock et M. Obiols, et la résolution qui l'accompagne, tels qu'ils ont été adoptés par le Parlement européen le 15 novembre 2007, considèrent que la politique européenne de voisinage (PEV) reste l'une des priorités principales de la politique étrangère de l'Union européenne. Ils plaident en conséquence pour l'augmentation des ressources financières consacrée à cette politique, afin qu'elle puisse répondre aux ambitions et aux objectifs qui lui ont été assignés.

Le rapport reprend un thème que M. Tannock avait déjà abordé dans son précédent rapport sur la politique européenne de voisinage (7 décembre 2005) : la nécessaire résolution des conflits existants, tant à l'est qu'au sud, afin de débloquer la coopération régionale entre ces pays.

De plus, le rapport préconise de faire une distinction entre les pays du voisinage oriental de l'Union, dits « européens » et ayant vocation à adhérer, et les pays méditerranéens, qui n'ont pas vocation à adhérer.

Le rapport exprime ainsi des doutes sur la pertinence de la couverture géographique de la politique européenne de voisinage, dans la mesure où elle associe des pays qui sont dit européens d'un point de vue géographique à des pays méditerranéens non européens.

Le rapport recommande malgré tout de préserver, entre les volets oriental et méridional de la politique de voisinage, un équilibre global qui prenne en compte les ambitions et les objectifs de l'Union dans les régions, l'efficacité de l'aide antérieure et la taille de la population concernée.

Charles Tannock a rédigé la partie du rapport consacrée aux pays voisins d'Europe de l'Est. Il estime que l'Ukraine, la Moldavie et le Belarus, sous réserve d'évolutions démocratiques internes, ont tous les trois des perspectives européennes à long terme. Il est même favorable à l'inclusion du Kazakhstan dans la politique de voisinage. Sur cette proposition, le Parlement européen ne l'a pas suivi.

De plus, le rapporteur plaide pour des facilitations de visa et, à terme, pour un régime sans visa avec les pays du volet oriental de la politique européenne de voisinage.

L'une des propositions les plus innovantes de ce rapport est la création d'une Assemblée parlementaire Union européenne/voisinage Est, qui se nommerait Euro-Nest. Celle-ci s'inspirerait du modèle des assemblées parlementaires multilatérales déjà mises en place avec la participation du Parlement européen, telle l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne.

En ce qui concerne le volet sud de la politique de voisinage, le rapport préconise une meilleure articulation entre le partenariat euro-méditerranéen (processus de Barcelone) et cette politique. La coopération bilatérale dans le cadre de la politique européenne de voisinage ne doit en effet pas porter atteinte à l'approfondissement de la coopération multilatérale dans la région, notamment à la poursuite des objectifs du processus de Barcelone.

Selon les rapporteurs, la Méditerranée doit rester une préoccupation politique commune à tous les États membres.

Enfin, le rapport confère beaucoup d'importance à la participation de la société civile ainsi qu'au rôle du Parlement européen dans le cadre de la politique de voisinage. Il déplore ainsi la situation actuelle, caractérisée par la prédominance de la Commission dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de voisinage. Le Parlement européen souhaiterait notamment s'impliquer davantage dans la définition et l'évaluation de la mise en œuvre des plans d'action.

Afin de renforcer sa participation au processus de voisinage, le Parlement européen exprime également son intention d'améliorer sa coopération avec les parlements nationaux et les sociétés civiles des pays partenaires de la politique européenne de voisinage.

*b) La non implication problématique des parlements nationaux et des citoyens*

Plus encore, il est regrettable de constater que les parlements nationaux ne s'intéressent pas du tout à la politique de voisinage. Il faut dire que la gestion de la politique de voisinage par la Commission ne les implique pas spontanément. L'un des objectifs de votre rapporteur à travers ce rapport est précisément d'informer ses collègues et de susciter leur intérêt pour cette politique injustement ignorée.

Au demeurant, des études d'opinion révèlent qu'à peine un Européen sur cinq a entendu parler de la politique de voisinage. La majorité des personnes interrogées (79 %) se préoccupe du coût de cette politique. Parallèlement, 61 % des répondants considèrent qu'aider les pays voisins à prospérer est bénéfique pour l'Union européenne. Plus précisément, pour une majorité des personnes interrogées, il est important ou très important de coopérer avec les pays voisins de l'Union européenne dans la lutte contre la criminalité organisée (89 %), l'environnement et l'énergie (86 %), le développement économique (85 %), la démocratie (82 %), l'éducation et la formation (81 %), et l'immigration (71 %). Selon 73 % des sondés, l'Union européenne peut contribuer à promouvoir la démocratie dans ces pays. 67 % des personnes interrogées estiment que ce type de coopération permet de réduire les risques de guerre et de conflit en Europe, et 62 % qu'elle atténue l'immigration clandestine.

Ce type de sondage est très intéressant et devrait être réalisé plus souvent, sur un public plus large. De tels sondages devraient également être réalisés auprès des populations des pays partenaires, où la politique de voisinage manque cruellement de visibilité. Cela contribuerait aussi à impliquer davantage les pays partenaires, des gouvernements à la société civile. Au total, il faut renforcer l'information et la participation des citoyens, de la société civile et des parlements nationaux sur la politique de voisinage, en leur offrant davantage de possibilités de contribuer à son développement. La réussite de cette politique passe en effet aussi par l'établissement de contacts au niveau de la société civile.

***B. UNE POLITIQUE À LA CROISÉE DES CHEMINS, MENACÉE D'ÉCLATEMENT***

À peine six ans après sa création, la politique de voisinage est aujourd'hui confrontée à des défis déterminants pour sa pérennité, à commencer par des risques d'éclatement. À travers la multiplication des tensions et rivalités entre États membres, mais aussi entre pays voisins, on

constate ainsi qu'elle a de moins en moins de cohérence, au détriment de sa crédibilité et de son efficacité.

## **1. Les tensions entre les États membres**

Tout d'abord, la politique de voisinage est la source de différends et de rivalités larvées entre les États membres. En effet, on constate un net clivage parmi les vingt-sept États membres, entre d'une part ceux qui sont partisans d'un renforcement de la dimension orientale et caucasienne de la politique de voisinage, par exemple l'Allemagne et la Pologne, et d'autre part ceux qui prônent une intensification des relations avec les pays méditerranéens, en particulier la France, l'Espagne et l'Italie. Bien évidemment, ce clivage s'explique par une proximité géographique et historique avec les zones concernées.

On a ainsi assisté à une alternance nette entre la priorité accordée à l'Est et la priorité accordée au Sud dans la politique de voisinage, au cours des différentes présidences depuis celle de l'Allemagne au premier semestre 2007. Or, ce clivage entre les États membres nuit au développement harmonieux de la politique de voisinage et crée des tensions entre les pays bénéficiaires, qui reprochent à la Commission de recevoir moins d'aide que « le voisin ». Les pays du Sud sont ainsi persuadés d'être lésés au profit de leur voisins de l'Est, et vice-versa. On ne peut que regretter un climat aussi délétère et souhaiter une clarification des priorités de la politique de voisinage par les États membres. Ceux-ci doivent réaffirmer un intérêt égal pour les deux zones, ce qui doit se concrétiser dans les financements attribués.

## **2. Une différenciation de plus en plus poussée entre les partenaires de la politique de voisinage, qui menace sa cohérence**

### *a) Une différenciation croissante*

Au-delà des tensions entre les États membres, qui peuvent être résolues par la voie diplomatique et la concertation, la cohérence de la politique de voisinage est davantage encore menacée par le développement d'une différenciation de plus en plus individualisée entre les partenaires. En quelque sorte, chaque partenaire aspire à la détermination d'un statut *ad hoc* qui lui est spécifique et entend renforcer ses relations bilatérales avec l'Union européenne, au détriment de la coopération régionale à laquelle est censée aboutir la politique de voisinage. Au demeurant, on ne sait pas toujours très

bien quel est le contenu précis de ces accords *ad hoc* ni dans quelles conditions ils sont négociés, ce qui peut aussi poser un problème de transparence.

*b) L'exemple de l'Ukraine : la négociation d'un « accord renforcé »*

Ainsi, l'Ukraine négocie actuellement avec l'Union européenne un « accord renforcé », qui sera constitué de deux parties : une partie politique, qui traitera des questions de politique intérieure et extérieure, et une partie économique, qui traitera d'une zone de libre-échange. La Commission et le gouvernement ukrainien négocient depuis mars 2007 ce nouvel accord pour remplacer l'actuel accord de partenariat et de coopération, qui est aujourd'hui arrivé à échéance. Dans ce nouvel accord, Kiev voudrait inclure une référence aux perspectives d'adhésion du pays, ce à quoi s'oppose pour le moment l'Union européenne, qui refuse d'associer à la politique de voisinage toute perspective d'adhésion. La partie de l'accord relative à la zone de libre-échange devrait établir les règles relatives aux relations économiques entre l'Union et l'Ukraine pour les dix prochaines années au moins. Le champ d'application, les principaux objectifs et les aspects institutionnels du futur accord devraient être arrêtés par les deux parties avant l'automne 2008, pour une finalisation des négociations en 2009. La Moldavie pourrait elle aussi négocier un accord renforcé avec l'Union européenne, mais cela reste encore hypothétique.

*c) L'exemple du Maroc et d'Israël : la négociation d'un « statut avancé »*

(1) Le Maroc

Le Maroc négocie actuellement un « statut avancé » avec l'Union européenne. Ce statut particulier est censé rendre compte des relations privilégiées qu'il entretient avec cette dernière. Il prévoit notamment que le Maroc pourra participer à différentes politiques communes, par exemple le transport maritime, et à différentes agences de l'Union, sans faire partie des institutions de l'Union européenne. Rabat négocie donc une participation accrue à des politiques et programmes de l'Union européenne, et espère obtenir plus de fonds de la Commission.

(2) Israël

Tel Aviv a transmis à l'Union européenne fin 2007 un document non officiel demandant un « statut spécial » dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Israël voudrait participer à plusieurs politiques et programmes communautaires, notamment pour renforcer la coopération

technologique et commerciale. Le pays aurait aussi demandé de participer aux réunions du Conseil ayant trait à l'économie, l'environnement, l'énergie ou la sécurité. Israël demande un partenariat politique qui n'a jamais été accordé à ce jour à aucun pays de la politique de voisinage.

**L'Union européenne accepte d'améliorer prudemment  
les relations bilatérales**

L'Union européenne a décidé de renforcer ses relations avec Israël pour autant que ce ne soit pas aux dépens du processus de paix au Moyen-Orient et de ses propres liens avec le monde arabe. C'est ce qui a été convenu le 16 juin par le Conseil de l'Union européenne. Et, lors du Conseil d'Association UE /Israël le même jour, Dimitrij Rupel, le ministre slovène des Affaires étrangères qui préside le Conseil de l'UE, et son homologue israélien Tzipi Livni, se sont engagés à développer plus avant les relations politiques entre les deux parties. « *Ce jour marque une nouvelle phase dans nos relations* », a déclaré Mme Livni.

C'est à la demande de Tel Aviv que l'Union européenne a accepté d'attribuer un statut spécial à Israël dans le cadre de la politique européenne de voisinage, qui permettra une coopération accrue dans une série de domaines : économie, commerce, recherche, science, éducation ou lutte anti-terrorisme.

L'Union européenne reste toutefois vague quant à la substance du futur partenariat et du calendrier de sa mise en œuvre. Les diplomates européens ne veulent en effet pas apporter trop ouvertement leur appui à Israël alors que les négociations de paix piétinent, craignant de miner leur crédibilité dans les pays arabes, où l'initiative a d'ores et déjà été critiquée.

Source : *Europolitique* du 18 juin 2008

*d) Une différenciation qui pose problème*

La multiplication de ces statuts *ad hoc* pose problème. Doit-on les encourager et créer une sorte de politique d'accords à la carte ? Dans ce cas, la politique de voisinage a-t-elle encore une raison d'être ? Peut-elle encore apporter une valeur ajoutée substantielle ? Le risque d'encourager la différenciation et l'individualisation des statuts consiste à diluer la solidarité qui peut exister entre l'ensemble des pays voisins, et à compromettre définitivement l'objectif de coopération régionale. Or, la coopération régionale peut-être un outil de développement et d'autonomie précieux pour le voisinage de l'Union européenne, tout comme elle peut contribuer à résoudre les conflits gelés. La négociation de statuts *ad hoc* tend aussi à rendre les pays voisins plus dépendants de l'Union européenne, ce qui ne correspond pas forcément à l'objectif de développement visé par la politique de voisinage.

Au total, si elle est un signe de réussite dans la mesure où elle traduit l'adaptation à la situation de chaque partenaire, la différenciation est aussi porteuse de risques d'éclatement pour la politique de voisinage qui, au fur et à mesure de sa mise en œuvre, risque de ressembler de plus en plus à une mosaïque d'accords et d'instruments, reflétant un voisinage à plusieurs vitesses. Tout ceci posera inévitablement, à terme, un problème d'arbitrage entre différenciation et cohérence de la politique de voisinage.

### **3. La multiplication de projets à dimension régionale : concurrence ou complémentarité ?**

Le troisième risque d'éclatement de la politique de voisinage réside dans la multiplication récente de projets à dimension régionale, qui se veulent complémentaires à la politique de voisinage, mais dont l'articulation est tout sauf évidente. De fait, ces projets apparaissent plutôt comme des initiatives concurrentes de la politique de voisinage, qui attisent les clivages existant entre les États membres. Quelles sont ces initiatives régionales ?

#### *a) La synergie de la mer Noire*

##### (1) Le contexte et le contenu du projet

La Commission européenne a lancé en avril 2007 une nouvelle initiative visant à renforcer la coopération régionale entre la Roumanie, la Bulgarie, et les quatre pays de la région de la mer Noire qui ne sont pas encore membres de l'Union européenne : Turquie, Russie, Ukraine et Géorgie. Ce projet est mis en œuvre dans le cadre de la politique de voisinage, et n'est donc pas doté de fonds supplémentaires ni d'institutions nouvelles. Il ajoute à la politique de voisinage une nouvelle dimension régionale, à côté du partenariat méditerranéen et de la dimension septentrionale ou nordique qui existent déjà depuis plusieurs années, et dont l'articulation avec la politique de voisinage est aujourd'hui bien établie.

Concrètement, la synergie de la mer Noire offre une aide au rapprochement des pays de la région, en s'appuyant sur des programmes sectoriels et des initiatives communautaires déjà en cours dans des domaines tels que la bonne gouvernance, la circulation des personnes et la sécurité, l'énergie, les transports, l'environnement, la politique maritime, la pêche, le commerce, la recherche, l'éducation, les affaires sociales et la science. La synergie de la mer Noire se veut souple, destinée à assurer une meilleure cohérence et une meilleure coordination régionale des activités dans ces domaines. Elle prévoit aussi l'établissement de contacts plus étroits entre la Commission et l'organisation de coopération économique de la mer Noire

(OCEMN). Enfin, l'un des objectifs affichés de la synergie de la mer Noire est de créer un meilleur climat pour résoudre les conflits gelés dans la région.

(2) Une initiative dont la réussite reste à prouver

La synergie de la mer Noire réunit des pays ayant des intérêts géopolitiques très différents, et dont les relations avec l'Union européenne sont régies par des statuts ou politiques différentes (politique de voisinage, partenariat stratégique avec la Russie, politique d'élargissement avec la Turquie). Cette initiative, dont la valeur ajoutée reste à démontrer, risque de déboucher sur un éparpillement d'activités sans créer véritablement de ciment régional. Il est donc permis d'avoir des doutes quant à sa réussite.

### **La dimension septentrionale**

La dimension septentrionale est un programme de l'Union européenne ayant pour objectif une coopération transfrontalière des pays d'Europe du Nord et de la Russie entre eux. Initiée en 1997 par Paavo Lipponen, alors Premier ministre de la Finlande, la dimension septentrionale couvre aussi bien la Scandinavie que les pays baltes et la région de Saint Pétersbourg. La Pologne et l'Allemagne sont également directement concernées à l'occasion.

Reflète des changements politiques survenus dans cette région du monde dans les années 1990, la dimension septentrionale se veut un pendant nordique au partenariat euroméditerranéen (Euromed). À l'usage, elle a suscité moins d'adhésions que celui-ci, l'intégration de la région sur les plans politique et économique étant un fait acquis depuis la chute du Mur de Berlin.

### *b) Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée*

(1) Le contexte et le contenu du projet

À la suite de l'initiative lancée par la France à propos d'une « Union pour la Méditerranée » en 2007, le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 a approuvé le principe d'une telle Union et invité la Commission à lui présenter des propositions pour en définir les modalités. Celle-ci a donc présenté le 20 mai 2008 une communication sur l'avenir des relations euroméditerranéennes, dans laquelle elle confirme que le processus de Barcelone reste la pierre angulaire de la nouvelle initiative. Cependant, les relations politiques renforcées envisagées élargissent et consolident le niveau politique et le cadre de coopération. Elles prévoient ainsi la tenue de sommets bisannuels des chefs de gouvernement et la mise en place d'une coprésidence chargée de gérer ces sommets et les réunions annuelles des ministres des affaires étrangères, des réunions ministérielles sectorielles ainsi que des

réunions de haut fonctionnaires et des réunions du comité Euromed. Un secrétariat conjoint devrait être institué pour assurer le développement et le suivi des projets. Enfin, la Commission propose de créer un comité permanent de représentants européens et méditerranéens.

(2) Un accent mis sur les projets concrets

Les projets concrets sont au cœur de la nouvelle initiative. La Commission a ainsi recensé des domaines possibles (énergie et sécurité énergétique, environnement, protection civile et transports) dans lesquels il serait intéressant et utile de mener des projets susceptibles de stimuler la croissance et l'emploi, de renforcer la cohésion régionale et l'intégration économique. La mise en œuvre de tels projets dépendra de la mobilisation de fonds supplémentaires autres que les habituelles dotations budgétaires actuelles. Des fonds devraient provenir du secteur privé, des institutions financières internationales, de la coopération bilatérale et de contributions des États membres de l'Union européenne et des partenaires méditerranéens.

*c) Le partenariat oriental*

(1) Une initiative polono-suédoise

La Pologne et la Suède ont présenté au Conseil à la fin du mois de mai 2008 une proposition de « partenariat oriental ». Cette initiative vise à renforcer la dimension orientale de la politique de voisinage par le développement d'un « partenariat oriental » avec l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et le Belarus. Ce partenariat entend se fonder sur l'actuelle politique de voisinage, mais aller au-delà de celle-ci, en créant des liens horizontaux entre les voisins d'Europe de l'Est et de l'Union européenne. Selon les promoteurs de cette initiative, les pays mentionnés sont des voisins européens qui ont le droit de poser leur candidature d'adhésion à l'Union européenne, contrairement aux voisins du Sud.

(2) Les objectifs du « partenariat oriental »

Le « partenariat oriental » s'assigne un double objectif. D'une part, approfondir la coopération bilatérale avec les six pays concernés, en leur offrant une intégration plus poussée dans différents domaines (visas, libre-échange, aide aux réformes internes et à l'alignement des législations sur l'acquis communautaire, contacts interpersonnels). D'autre part, créer une structure permanente de coopération multilatérale entre les vingt-sept États membres de l'Union européenne et les six pays bénéficiaires. Le Conseil européen du 19 juin 2008 a « accueilli favorablement » le partenariat oriental, et invité la Commission à soumettre au Conseil des propositions concernant

les modalités du « partenariat oriental », en vue de la réunion du Conseil européen du printemps 2009.

*d) Quelle articulation entre tous ces projets et la politique de voisinage ?*

Nous n'avons présenté que les initiatives principales, mais d'autres propositions ne cessent d'émerger, de la part d'acteurs de plus en plus variés (députés européens, groupes politiques européens par exemple). Ce phénomène témoigne de l'intérêt suscité par la politique de voisinage, mais il provoque aussi un risque de délitement définitif de la cohérence de cette politique, voire son démantèlement. À titre d'exemple, le groupe socialiste du Parlement européen a proposé début juin 2008 la création d'une « Union pour la mer Noire ». On perçoit mal la valeur ajoutée d'un tel projet, qui apparaît comme un doublon inutile de la synergie de la mer Noire.

#### **Les socialistes proposent une « Union pour la mer Noire »**

La politique de voisinage de l'Union européenne est promise sinon à des remises en cause, du moins à de vigoureux débats avec une nouvelle initiative, celle du groupe socialiste au Parlement européen, qui propose une « Union pour la mer Noire » englobant pleinement deux partenaires clés : la Russie et la Turquie.

La proposition d'une « Union pour la mer Noire » se démarque fondamentalement de la proposition polono-suédoise d'un « partenariat oriental » par l'inclusion volontaire de la Russie et de la Turquie. Elle est formulée par deux vice-présidents du groupe, Jan Marinus Wiersma (Pays-Bas) et Hannes Swoboda (Autriche), dans un rapport adopté le 29 mai 2008 par le bureau du groupe socialiste. La proposition a fait l'objet d'une conférence socialiste en 2007 et a déjà été présentée dans de nombreux États concernés, souvent au niveau gouvernemental. Elle a été exposée à Paris le 3 juin 2008.

*« Le raisonnement pour une Union pour la mer Noire est similaire à celui d'une Union pour la Méditerranée, malgré des différences importantes », proclame le rapport parlementaire socialiste. « En premier lieu, les pays non membres de l'Union européenne sont tous européens, certains d'entre eux nourrissant même l'ambition d'adhérer à l'Union européenne un jour. Deuxièmement, leurs relations formelles à l'Union sont diverses : deux États membres de l'Union sont riverains de la mer Noire (la Bulgarie et la Roumanie), la Turquie est candidate à l'adhésion, d'autres États sont inclus dans la politique de voisinage, tandis que la Russie s'engage dans un partenariat stratégique avec l'Union européenne. Troisièmement, tous les États non membres de l'Union européenne autour de la mer Noire appartiennent à l'ère postsoviétique, à l'exception de la Turquie. Ils partagent donc un nombre de caractéristiques et de défis, quand la Russie continue d'être un acteur significatif. Un tel acteur majeur est absent dans le cas de la Méditerranée. »*

Pour ces raisons, selon le même document, la Russie devrait être invitée à coopérer étroitement avec « l'Union pour la mer Noire » dès le début, « *si possible comme membre associé d'abord* ». « *Ceci pourrait conduire à une adhésion de plein droit, à la condition que la Russie soutienne sans équivoque l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité de ses voisins* ». La Turquie, elle, pourrait jouer un « rôle spécial dans les deux Unions ». Et, « *bien qu'aucune des deux Unions n'impliquerait quoi que ce soit en matière d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, un engagement actif et constructif de la Turquie faciliterait peut-être le processus d'adhésion* ».

Source : *Europolitique* du 5 juin 2008

La multiplication de toutes ces initiatives régionales pose la question de l'articulation de ces projets entre eux, mais surtout avec la politique de voisinage elle-même. L'exemple de l'Union pour la Méditerranée est plutôt éclairant. L'initiative française a été remaniée au gré des compromis entre les États membres, et la Commission a repris la maîtrise du projet, réaffirmant clairement son appartenance aux cadres existants. La Commission souhaite donc éviter la dispersion et concentrer ses actions à travers le prisme unique de la politique de voisinage. Néanmoins, on peut se demander si le pilotage de plus en plus instable de la politique de voisinage par la Commission sera durable, et s'il suffira à éviter la dilution de la politique de voisinage. Même si les initiatives régionales proposées présentent un intérêt certain, il est important que la politique de voisinage reste le cadre global d'action de l'Union vis-à-vis de ses voisins, car elle a une cohérence propre, qui est un gage de crédibilité et d'efficacité, et elle permet de maintenir une certaine unité.

Au contraire, le non-rattachement de toutes ces initiatives à la politique de voisinage impliquerait l'éparpillement des fonds, donc une moindre efficacité, et attiserait surtout les divisions. Il risquerait aussi de créer un déséquilibre entre les différentes zones, facteur d'instabilité. Il ne faut pas concentrer les aides sur une seule zone, mais les répartir équitablement entre tous les voisins. À cet égard, l'annonce récente du trio présidentiel France/République tchèque/Suède de développer à la fois les dimensions Est et Sud de la politique de voisinage est plutôt encourageante. Il en est de même pour les conclusions du Conseil européen du 19 juin 2008, qui ont réaffirmé la nécessité de « *respecter le cadre d'action unique et cohérent que constitue la Politique européenne de voisinage* ».

En conclusion, la politique européenne de voisinage doit s'adapter à la nouvelle réalité régionale en articulant et en coordonnant les différentes dimensions de façon souple et cohérente. Ceci est indispensable pour le succès

des diverses initiatives régionales. A cet égard, on peut se demander s'il est bien pertinent de maintenir le système de négociation bilatéral actuel, et s'il ne vaudrait pas mieux favoriser des systèmes nouveaux, tels que celui de l'Union pour la Méditerranée, qui privilégie davantage un cadre multilatéral, plus propice au développement de la coopération régionale.

Le succès du projet d'Union pour la Méditerranée, à commencer par le sommet du 13 juillet 2008, est une condition nécessaire pour garantir une évolution réussie de la politique européenne de voisinage.

La politique européenne de voisinage ne doit donc pas absorber ces dimensions régionales en les uniformisant, mais plutôt favoriser l'expression de leur diversité et de leur dynamisme. De ce point de vue, il convient de saluer la vivacité de la coopération méditerranéenne. Le premier Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée s'est ainsi tenu à Marseille les 22 et 23 juin derniers, et a abouti à une déclaration commune.

### ***C. UN ENJEU DE POLITIQUE EXTÉRIEURE POUR L'UNION EUROPÉENNE***

La politique de voisinage a pour but ultime la stabilité et la prospérité de l'Europe. Mais elle a indéniablement des répercussions sur les relations extérieures de l'Union européenne, ce qui pose la question de l'articulation entre la dimension interne et la dimension externe de la politique de voisinage. À cet égard, il est intéressant d'étudier la perception de cette politique par la Russie et les États-Unis.

#### **1. La politique de voisinage ne peut ignorer les relations entre la Russie et l'Union européenne**

L'Union européenne éprouve des difficultés certaines à articuler sa politique de voisinage avec ses relations avec la Russie. En effet, celle-ci ne cache pas ses réticences vis-à-vis de la politique de voisinage, à laquelle elle a refusé de participer. Quelles sont les raisons de ces crispations ?

Tout d'abord, la politique de voisinage ne pouvait prendre en compte la spécificité russe. Or, la Russie se considère comme un partenaire particulier de l'Union. Sa spécificité se fonde à la fois sur sa position géographique et sur son rôle comme acteur global sur la scène internationale. Ensuite et surtout, la Russie perçoit la politique de voisinage comme un mode autocentré d'organisation du continent. Pour Moscou, l'approche européenne a un caractère d'ingérence, à travers le processus d'europanisation amorcé dans

les pays voisins via l'harmonisation législative avec une partie de l'acquis communautaire et l'alignement sur les normes et valeurs européennes.

Le voisinage est ainsi devenu un enjeu primordial des relations russo-européennes. Aux yeux des Russes, la politique de voisinage est une stratégie que l'Union peut employer pour saper sa position hégémonique dans l'espace post-soviétique, et contrarier ses tentatives de reconstruction d'un voisinage qui lui soit favorable. Elle illustre la volonté européenne d'accroître son influence dans son « étranger proche », à la fois par l'exportation de ses valeurs, mais aussi par son intervention dans le règlement des conflits régionaux. Les pays environnants deviennent ainsi l'enjeu de rivalités stratégiques et politiques plus qu'économiques.

La politique de voisinage présente donc des enjeux de sécurité pour le continent européen à un double titre. Elle a en effet pour but de stabiliser les pays du voisinage. Mais elle ne doit pas pour autant susciter la désapprobation et la méfiance de la Russie, avec qui la définition de relations harmonieuses est l'une des conditions primordiales de la stabilité et de la sécurité européennes. Or, face à la Russie, les États membres divergent sur l'appréciation de l'influence négative de Moscou dans leur zone de voisinage. Il est pourtant évident que l'absence d'une politique russe commune à l'ensemble des membres de l'Union nuit à la politique de voisinage, et plus généralement, à la politique extérieure de l'Union.

## **2. L'intérêt des États-Unis pour la politique de voisinage**

A priori, l'intérêt des États-Unis pour une politique propre à l'Union européenne peut surprendre. Mais la façon dont l'Union est liée à ses voisins a des implications pour les relations transatlantiques, parce que les États-Unis ont des intérêts mondiaux. Ainsi, du point de vue américain, les questions fondamentales liées à la politique de voisinage sont les suivantes : l'Union européenne pourra-t-elle propager la stabilité sans la perspective d'adhésion ? Le fera-t-elle de façon complémentaire aux intérêts des États-Unis ?

La première question est d'une importance primordiale pour l'Union européenne elle-même. En effet, il s'agit pour elle de montrer avec la politique de voisinage que même si elle ne peut pas offrir à tous les pays instables une perspective d'adhésion, elle peut quand même jouer une influence positive sur les pays tiers qui doivent mettre en œuvre des réformes. Tel est l'un des enjeux principaux de la politique de voisinage. De ce point de vue, les opposants à la poursuite de l'élargissement doivent soutenir cette politique. Si celle-ci échouait, cela voudrait dire que seule la perspective d'adhésion à l'Union est capable de garantir le succès des réformes. Cela affaiblirait donc

grandement la crédibilité de l'Union européenne comme modèle. L'échec de la politique européenne de voisinage équivaldrait même à un aveu d'impuissance de l'Europe sur la scène internationale. C'est pourquoi le projet d'Union pour la Méditerranée, qui apporte un nouveau souffle à la politique de voisinage, nous paraît si fondamental.

Les Américains apprécient, pour la plupart, l'importance du processus d'élargissement dans la consolidation de la démocratie en Europe centrale et de l'Est après la fin de la Guerre froide. Ils sont donc par principe favorables aux efforts de l'Union européenne pour diffuser la stabilité, au-delà de ses frontières, à son « voisinage »

En outre, les États-Unis s'intéressent tout particulièrement à la capacité de l'Union européenne à contribuer à la gestion des conflits gelés, et à soutenir la bonne gouvernance et l'État de droit à travers la politique de voisinage. En effet, ils considèrent avec inquiétude les conflits dits gelés du Caucase. Mais la question cruciale pour les États-Unis est sans doute celle de la sécurité énergétique. De façon modeste, la politique de voisinage peut être l'occasion de discuter des questions de sécurité régionale tenant à l'approvisionnement et au transport.

C'est pourquoi les États-Unis s'intéressent à la politique de voisinage, ce qui en fait un enjeu de politique extérieure pour l'Union européenne.

### **3. La politique de voisinage, enjeu de crédibilité pour l'Union européenne en matière de politique extérieure**

L'importance de la politique de voisinage est cruciale pour l'Union européenne. En effet, si elle repose sur des leviers d'influence traditionnels pour l'Union européenne (capacité à servir de modèle, influence normative), elle témoigne aussi de l'émergence de l'Union européenne comme acteur sécuritaire dans les relations internationales.

Ainsi, la politique de voisinage permet peu à peu de façonner une nouvelle conception du rôle de l'Union dans le monde. Elle contribue notamment à faire de l'Europe un nouvel espace au sein duquel se croisent différentes régions. La politique de voisinage facilite ainsi à bien des égards l'émergence d'un nouveau modèle d'Europe, ouverte sur la Méditerranée, la mer Noire et la mer Baltique. C'est pourquoi il est d'autant plus nécessaire que les États membres cessent de percevoir le voisinage de l'Union comme la juxtaposition de deux régions différentes, mais l'envisagent comme un composant essentiel de la présence internationale de l'Union européenne.

Pour cela, votre rapporteur répète que la politique européenne de voisinage doit s'enrichir de la triple dimension régionale précédemment évoquée, en adaptant ses structures et ses principes, voire en changeant de nom, puisque celui-ci est désapprouvé par les pays partenaires.

La politique de voisinage est aussi et surtout un enjeu de crédibilité pour l'Union européenne en matière de politique extérieure. En effet, si l'Union ne parvient pas à être un acteur de poids dans son propre voisinage, faute pour les États membres d'être capables de surmonter leurs divisions, leurs rivalités et leurs égoïsmes, comment pourrait-elle alors prétendre à devenir un acteur global ? A cet égard, on peut dire que la politique de voisinage renvoie l'Union à ses propres faiblesses, ce qui lui donne une portée stratégique qui va bien au-delà de ses objectifs avoués.



## CONCLUSION

La politique de voisinage est donc une politique aussi intéressante qu'importante pour l'Union européenne. On comprend que la Commission et les présidences successives du Conseil en aient fait une priorité des relations extérieures de l'Union européenne. On regrette que les parlements nationaux ne s'y intéressent encore que trop peu, faute d'y être associés.

En outre, la politique de voisinage souffre d'un problème central : le soutien politique, trop faible et hétérogène, dont elle dispose, et qui s'explique par les rivalités entre États membres, qui font trop souvent encore passer leurs intérêts avant ceux de l'Europe dans son ensemble. Ainsi, la Commission se heurte fréquemment aux réflexes habituels de protectionnisme des États membres, aux conflits internes de répartition et aux égoïsmes d'acteurs se poussant en avant, comme en témoignent les multiples initiatives régionales récemment proposées, qui affectent la solidarité des pays voisins et la cohérence de la politique de voisinage, donc son efficacité.

La politique de voisinage doit s'inscrire dans la durée. À ce titre, elle requiert impérativement un engagement plus substantiel et responsable des membres de l'Union européenne, mais aussi un engagement sans arrière-pensées de ses partenaires. Celui-ci implique que la Commission engage des efforts de dialogue et de concertation réels avec les voisins de l'Union, dans le cadre d'un vrai partenariat.



## EXAMEN EN DÉLÉGATION

*La délégation s'est réunie le mardi 8 juillet 2008 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Jacques Blanc, le débat suivant s'est engagé :*

### **Mme Alima Boumediene-Thiery :**

La politique européenne de voisinage est l'un des programmes les plus importants de l'Union européenne. Elle participe au développement de relations privilégiées avec les pays de la rive sud de la Méditerranée.

Cependant, il y a, dans le cadre de cette politique, des non-dits qui me dérangent. J'ai l'impression qu'on évite certains sujets. Par exemple, quand on parle de coopération régionale, pourquoi ne pas évoquer le conflit israélo-palestinien ? Comment garantir des relations de bon voisinage si on ne fait pas avancer cette question ? Je constate qu'on éludait cette question au début de la politique de voisinage, et qu'on l'évite toujours, cinq ans après. Cela m'étonne.

Il en va de même pour la question du respect des droits de l'homme. Chaque accord d'association signé avec un pays méditerranéen comporte un article spécifique qui réaffirme que le partenariat ne peut se construire que dans le respect des droits de l'homme. Or, certains pays ignorent totalement cet aspect du partenariat, et on ne constate pourtant aucun rappel à l'ordre de la part de l'Union européenne. On a l'impression que cet article spécifique n'existe pas. Je m'étonne à nouveau qu'on n'aborde pas plus ces questions dans la politique européenne de voisinage. Les ONG aussi s'en étonnent. Pourtant la politique de voisinage devrait constituer une opportunité pour aborder ces questions.

Enfin, je perçois mal la spécificité du projet d'Union pour la Méditerranée par rapport à la politique européenne de voisinage, dans la continuité du processus de Barcelone. Je ne comprends pas bien comment ils s'articulent.

### **M. Jacques Blanc :**

Sur le premier point, la paix est au cœur même des objectifs de la politique européenne de voisinage. Mais l'Europe a dit, de façon pragmatique,

qu'on ne pouvait pas attendre la paix pour entreprendre des partenariats, sinon on n'avancerait jamais. La politique de voisinage peut-être un outil pour la paix, il faut qu'on le souligne.

Quant au respect des droits de l'homme, il figure explicitement comme objectif dans tous les plans d'action. La politique de voisinage ne peut résoudre à elle seule tous les conflits, mais elle favorise des évolutions positives en la matière. On ne peut pas faire porter à la politique européenne de voisinage la responsabilité de situations qui n'avancent pas aussi vite que ce que l'on souhaiterait. Au contraire, la politique de voisinage contribue à accélérer le processus de réforme dans ces domaines.

**Mme Alima Boumediene-Thiery :**

Il faut saisir les opportunités, comme celle-ci, pour exercer une pression. Je vous rappelle par exemple que, lorsque nous avons examiné, au début de 2005, l'accord euroméditerranéen avec la Tunisie, nous avons expressément demandé que tous les moyens prévus par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Tunisie en faveur du respect des droits humains et des libertés fondamentales soient pleinement appliqués.

**M. Jacques Blanc :**

Quant à l'Union pour la Méditerranée, la question est de savoir si la Commission européenne acceptera une évolution de cette politique de voisinage pour tenir compte des dimensions nouvelles qui l'enrichissent, que ce soit les initiatives régionales ou l'objectif de parité entre le nord et le sud. Une réflexion sera sans doute nécessaire pour aboutir à un nouveau montage plus adapté que le système actuel.

\*

*À l'issue du débat, la délégation a autorisé la publication du rapport d'information.*

## **ANNEXES**



## **I. LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES**

### **1. À Bruxelles**

– M. Patrice Budry, chargé de l’Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) à la Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne.

– Mme Benita Ferrero-Waldner, commissaire européenne aux relations extérieures de l’Union européenne.

– M. Andréas Herdina, chef d’unité chargé de la politique européenne de voisinage à la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne.

– M. Hugues Mingarelli, Directeur général adjoint de la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne.

### **2. À Paris**

– Mme Laure Delcour, directrice de recherche à l’Institut de recherches internationales et stratégiques (IRIS), maître de conférence à l’Institut d’Études Politiques de Paris.

– M. Jean-Louis Guigou, Délégué général de l’IPemed, Institut de prospective économique du monde méditerranéen.

– Son Excellence Mohamed Raouf Najar, ambassadeur de la République tunisienne en France.

– Son Excellence Fathallah Sijilmassi, ambassadeur du Royaume du Maroc en France.

– M. Charles Tannock, député européen, Royaume-Uni, PPE, auteur de deux rapports sur la politique européenne de voisinage.

– Son Excellence Kostiantyn Tymoshenko, ambassadeur d’Ukraine en France.



## **II. DOCUMENTS DE LA COMMISSION SUR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE**

### **1. Communications de la Commission sur la politique de voisinage : documents de stratégie**

– *La synergie de la mer Noire : une nouvelle initiative de coopération régionale*, communication du 11 avril 2007.

– *Une politique européenne de voisinage vigoureuse*, communication du 5 décembre 2007.

– *Renforcer la politique européenne de voisinage*, communication du 4 décembre 2006.

– *La participation des pays partenaires aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires : approche générale*, communication du 4 décembre 2006.

– *Document d'orientation et de stratégie sur la politique européenne de voisinage*, communication du 12 mai 2004.

– *Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, communication du 11 mars 2003.

### **2. Plans d'action PEV et rapports sur les pays**

– *Communication accompagnant les rapports sur l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Égypte, la Géorgie et le Liban*, 2 mars 2005.

– *Communication accompagnant les plans d'action d'Israël, de la Jordanie, de la Moldova, du Maroc, de l'Autorité palestinienne, de la Tunisie et de l'Ukraine*, 9 décembre 2004.

### **3. Rapports de suivi**

– *Évaluation d'ensemble : mise en œuvre de la politique de voisinage en 2007*, communication du 3 avril 2008.

– *Rapport de suivi sectoriel*, document de travail de la Commission accompagnant l'évaluation d'ensemble, 3 avril 2008.

– *Rapports par pays (Arménie, Territoires palestiniens occupés, Azerbaïdjan, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Moldova, Tunisie Ukraine)*, 3 avril 2008.

– *Mise en œuvre de la politique de voisinage en 2006, évaluation d'ensemble*, 4 décembre 2006.

– *Rapport sectoriel de la mise en œuvre de la politique de voisinage en 2006*, 4 décembre 2006.

– *Rapports par pays (Ukraine, Moldova, Israël, Jordanie, Autorité palestinienne, Tunisie, Maroc)*, 4 décembre 2006.

– *Mise en œuvre et promotion de la politique européenne de voisinage*, communication de Benita Ferrero-Waldner à la Commission, 22 novembre 2005.