

La politique européenne de voisinage, entre élargissement et politique étrangère



Par Jérôme Boniface*¹

Depuis l'élargissement de 2004, l'Union Européenne s'est dotée d'un nouvel outil de politique étrangère: la Politique de Voisinage, censée offrir à certains pays limitrophes un partenariat et une intégration économiques renforcés mais sans adhésion. La réalisation d'un compromis entre, d'une part, une pause dans le processus d'élargissement et la mise en place de relations privilégiées avec ses voisins d'autre part, est néanmoins difficile. Les intérêts et le degré d'implication des Etats partenaires sont en effet très variables; si certains d'entre eux, comme l'Ukraine qui peut également prétendre à l'adhésion, désirent aller au delà, d'autres rechignent encore à mettre en oeuvre les plans d'action de la Politique de Voisinage. Face à ces divergences, la Politique de Voisinage présente un premier bilan mitigé et ne semble pas avoir atteint encore tout son potentiel. Cet article se propose d'explorer les fondements et le contenu d'une telle politique, d'en analyser les caractéristiques générales et les outils pour mieux en percevoir les insuffisances et proposer quelques pistes de réformes.

1. Introduction

Le 12 mai 2004, soit quelques jours à peine après l'élargissement historique de l'Union européenne qui consacrait la réunification du continent; la Commission européenne publiait le guide stratégique de sa nouvelle Politique Européenne de Voisinage (PEV)². Loin d'être un hasard de calendrier, l'émergence d'une Politique de Voisinage est profondément liée à l'élargissement lui-même: la PEV constituant une tentative de réponse aux inquiétudes suscitées par l'adhésion de 10 nouveaux Etats membres et les répercussions d'un tel Big Bang en termes de relations extérieures. Car l'élargissement n'aura pas été simplement l'aboutissement d'un processus interne à l'UE mais il aura été également un bouleversement géopolitique majeur, à l'échelle du continent. L'Union Européenne se rapproche de son grand voisin russe et cette nouvelle coexistence suscite des difficultés inédites, à l'image de l'enclavement du territoire russe de Kaliningrad dans l'UE. Le régime autoritaire biélorusse, les tensions en Ukraine ou le conflit en Transnistrie ne peuvent non plus être ignorés, ils sont désormais aux

portes de l'UE. La nouvelle Politique de Voisinage repose alors sur une équation simple: à nouvelles frontières et nouveaux voisins, nouveaux défis mais également nouvelles opportunités.³ L'élargissement n'a-t-il pas été en effet un grand succès, techniquement parlant du moins? La Commission Européenne n'a-t-elle pas réussi un tour de force en menant 10 Etats de l'ex-bloc de l'est (en comptant la Bulgarie et la Roumanie) à se réformer radicalement et achever une transition, politique aussi bien qu'économique, en un temps, quoiqu'on en dise, record? Des opportunités émergent, l'élargissement devient pour beaucoup l'instrument de politique étrangère le plus efficace de l'UE et la tentation d'appliquer la même recette à ses nouveaux voisins se fait jour. Pourtant, l'Union européenne va tarder à se pencher sur l'impact extérieur de son élargissement. Ce sont deux Etats membres, le Royaume Uni et la Suède, qui alerteront la Commission et la presseront d'adjoindre une nouvelle dimension à la politique extérieure de l'UE, focalisée sur son voisinage. Chris Patten et Javier Solana rédigent alors une lettre intitulée "l'Europe Elargie" en 2002 où l'on retrouve une grande partie du corpus philosophique sur lequel sera bâtie la future politique:

coopération renforcée, intégration au marché commun, accès à certains programmes communautaires... Romano Prodi, quelques mois plus tard, résumera le tout en une phrase laconique mais riche de sens: "tout partager sauf les institutions".⁴

Une première communication, intitulée "l'Europe élargie – Voisinage",⁵ pose les jalons de ce qui deviendra officiellement la Politique Européenne de Voisinage en 2004. Les grands traits de cette politique y sont progressivement dessinés: des objectifs sont fixés, les pays partenaires identifiés (voisins du sud et de l'est sont rassemblés dans un même ensemble), quelques principes édictés et une méthode particulière est mise en place. Des instruments nouveaux sont également prévus pour supporter cette politique et lui permettre d'atteindre ses objectifs: les plans d'action et un instrument financier de voisinage. Mais alors que la PEV commence à peine à trouver sa vitesse de croisière, la Commission estime nécessaire de publier une nouvelle communication, en décembre 2006, intitulée "renforcer la Politique de Voisinage",⁶ parallèlement à la publication des premiers rapports de progrès et de leur bilan contrasté. La PEV serait-elle atteinte d'une faiblesse congénitale? En se privant de la principale carotte qui avait garanti le succès du processus d'élargissement, à savoir

l'adhésion, la PEV manque cruellement d'attrait pour certains de nos voisins. Entre temps, les opinions publiques européennes n'hésitent plus à exprimer un malaise grandissant à l'égard de l'élargissement et pour beaucoup, une pause s'avère nécessaire. La PEV ne peut résolument pas proposer l'adhésion, elle est fondamentalement distincte de l'élargissement et c'est peut être là sa principale faiblesse: si elle n'est qu'une simple alternative à l'adhésion, peut elle constituer un outil efficace de politique étrangère? Cet article se propose d'explorer le fondement et les contenus de la PEV, d'en analyser les caractéristiques générales et les outils pour mieux en percer les faiblesses et proposer quelques pistes de réformes.

2. Définition

La Politique Européenne de Voisinage est une politique basée sur la proximité géographique, couvrant un nombre défini de pays, elle est distincte de l'élargissement et n'offre pas l'adhésion mais une coopération et une intégration renforcées censées notamment se matérialiser par une "participation progressive au marché intérieur"⁷ impliquant préalablement l'adoption d'une partie de l'acquis communautaire. La PEV s'appuie sur deux nouveaux outils pour la réalisation de ses objectifs: les plans d'action et l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

3. Les caractéristiques générales de la PEV

3.1 Les objectifs

La PEV poursuit deux objectifs principaux: l'un est de "faire partager aux pays voisins les bénéfices de l'élargissement de l'UE en 2004 pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées",⁸ il relève d'une approche teintée d'altruisme. L'autre objectif, "éviter

la création de nouveaux clivages entre l'UE élargie et ses voisins",⁹ exprime d'abord une inquiétude et constate implicitement qu'entre l'Europe élargie et ses voisins règne déjà une ligne de démarcation. En termes concrets, l'UE souhaite à travers la politique de voisinage, exporter ses valeurs, son modèle d'intégration et ses normes afin de ne pas importer les problèmes de son entourage immédiat, nous ramenant à ces éternelles dichotomies opportunités/défis – ouverture/fermeture. Cette ambition double de la PEV fait directement écho à la Stratégie Européenne de Sécurité qui préconise que l'Union européenne "construise la sécurité dans son voisinage et que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés".¹⁰

3.2 La couverture géographique

La Politique Européenne de Voisinage, telle qu'elle a été définie par la Commission, couvre un vaste espace géographique, composé de 16 pays allant de l'Atlas à la mer Caspienne.¹¹ Le cas de la Russie est un peu plus complexe, d'abord intégrée à la PEV, elle a finalement décliné l'offre de l'Union et préfère s'en tenir au partenariat stratégique ainsi qu'aux quatre espaces communs décidés lors du Sommet de Saint Pétersbourg en 2003, imaginant mal d'être

fondue dans un vaste cadre de coopération où sa spécificité ne serait pas suffisamment reconnue. La Russie est néanmoins couverte par le nouvel instrument financier de voisinage.¹²

3.3 Les principes

La Politique de Voisinage repose sur quelques principes importants: l'appropriation commune d'abord, qui stipule que les priorités d'action doivent être négociées et discutées en commun avec les pays partenaires et non imposées directement par l'Union à ses voisins.¹³ Ces priorités d'action ne peuvent être non plus identiques selon les pays, elles sont définies en fonction des capacités et des besoins de chacun des partenaires, qui bien souvent, ne partagent comme seul trait commun qu'une simple proximité géographique avec l'Union. Ce principe de distinguer entre les pays et adapter les priorités au plus près de chaque situation individuelle, c'est la différenciation. La PEV a également pour but d'offrir aux structures de coopération déjà existantes une valeur ajoutée; elle propose d'aller au delà de la politique étrangère classique et des instruments d'aide traditionnels, en offrant aux pays voisins une participation aux activités de l'UE, au marché intérieur, aux divers programmes communautaires mais aussi à certaines politiques du deuxième et troisième piliers, liant dans un même ensemble dimensions internes et externes de l'UE. Il s'agit pour l'UE de projeter dans son environnement géographique immédiat son modèle et faire adopter ses normes et ses valeurs.

3.4 La méthode

Pour ce faire, la méthode envisagée est directement empruntée à celle mise en place dans les années 1990 lors du processus d'élargissement. Il s'agit d'élaborer "un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprochera de l'Union européenne"¹⁴ et dont le suivi et la mise en oeuvre sont assurés par les organes de coopération déjà existants,

Si la PEV n'est qu'une simple alternative à l'adhésion, peut elle constituer un outil efficace de politique étrangère?

tandis que la Commission se charge de réaliser des rapports sur l'état d'avancement des progrès réalisés par les pays partenaires.¹⁵ Il est, à cet égard, intéressant de noter qu'une partie du travail préparatoire sur la PEV a été réalisée par le département de la Commission en charge de l'Elargissement.¹⁶ Les domaines prioritaires d'accès établis dans les plans d'action de la PEV s'inspirent largement de la liste des critères politiques et économiques définis à Copenhague en 1993,¹⁷ tandis que l'ap-

proximation juridique et l'adoption de l'acquis communautaire forment une composante essentielle des plans d'action; elles sont notamment soutenues par les mécanismes d'assistance technique TAIEX et de jumelage.¹⁸ Mais la clef de voûte de cette méthode réside surtout dans l'utilisation de la conditionnalité, autrement dit de la subordination de l'aide à certaines exigences et à la mise en oeuvre par les pays bénéficiaires de réformes jugées nécessaires par le donateur. Dans le cas du voisinage, la conditionnalité est positive, aucun système de sanction n'est prévu en cas de non atteinte des objectifs; seules des carottes supplémentaires peuvent inciter les partenaires à aller dans le sens des priorités fixées conjointement par l'UE et les pays partenaires au sein des plans d'action. Si les progrès réalisés par les pays voisins sont jugés satisfaisants, alors "les incitants pourront être réexaminés dans le sens d'une intégration plus poussée dans le marché intérieur et d'autres politiques-clés de l'UE".¹⁹

4. Les Outils de la PEV

La PEV repose sur deux outils, l'un est politique, le plan d'action, le second est financier, il est destiné à soutenir la mise en oeuvre des priorités établies par le premier.

4.1 Les plans d'action

Les plans d'action incarnent le socle de la PEV; ils ne sont pas des documents juridiques mais bien politiques, ils reposent sur la base légale fournie par les accords pré existants entre l'UE et ses voisins.²⁰ D'une durée de trois ou cinq ans selon les pays, les plans d'action sont préparés par la Commission européenne, négociés avec les autorités des pays partenaires puis formellement adoptés par le Conseil de l'UE et les structures institutionnelles créées par les accords d'association et les accords de partenariat et de coopération pour chaque pays.²¹ Les plans d'action définissent un ensemble de priorités



Conférence de presse sur "L'Europe dans le monde: propositions pratiques pour améliorer la cohérence, l'efficacité et la visibilité" par José Manuel Barroso (à gauche), Président de la Commission européenne, et Benita Ferrero-Waldner (à droite), Membre de la Commission européenne.
© Communauté européenne, 2007

munications...), contacts entre les peuples. 12 plans d'action ont été adoptés jusqu'à maintenant et sont actuellement mis en oeuvre.²²

4.2 L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)

Depuis le 1 janvier 2007, l'IEVP remplace les instruments traditionnels de coopération, TACIS, avec les voisins de l'est, et MEDA pour les voisins du sud. L'introduction de ce nouvel instrument fait partie d'un vaste plan de réforme de l'assistance extérieure européenne, soucieuse de mettre en place des outils dont la gestion serait à la fois plus simple et plus flexible. Disparaît ainsi une multitude d'instruments financiers, pour la plupart créés de manière ad hoc et responsables d'un grand sentiment de confusion. Ce nouvel instrument politique est doté d'une enveloppe financière plus conséquente puisque 11,181 milliards d'euros seront alloués aux

16 pays du voisinage plus la Russie entre 2007 et 2013.²³ La plus grande partie de cette enveloppe financière sera dépensée dans un cadre bilatéral, au niveau national mais d'autres dimensions, régionale, interrégionale, et transfrontalière recevront le reste des fonds²⁴ et viseront à renforcer la coopération régionale en matière d'environnement, de gestion des frontières, l'interconnexion des réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications... La coopération transfrontalière sera financée par l'IEVP mais également par le Fond européen de développement régional (FEDER), au titre de la coopération territoriale européenne. Pour la première fois, cette coopération se fera sous un même titre budgétaire, selon des procédures identiques et un mode de gestion unique. Une autre innovation, partielle celle-ci car elle n'est innovante que pour les pays de l'est couverts auparavant par TACIS, concerne le champ d'application de l'aide: là où TACIS ne permettait que la mise en oeuvre de programmes d'assistance technique, l'IEVP, davantage inspiré de MEDA,

L'UE souhaite à travers la politique de voisinage, exporter ses valeurs, son modèle d'intégration et ses normes afin de ne pas importer les problèmes de son entourage immédiat.

allouera des moyens selon une plus large palette de mesures d'aides: support sectoriel, support budgétaire, travaux d'infrastructure.

5. L'heure du premier bilan

5.1 Des corrections nécessaires

Après un début relativement confus, les pays destinataires de la politique européenne de voisinage sont désormais identifiés, les anciens instruments financiers laissent finalement la place au seul instrument de voisinage,²⁵ une dimension interrégionale a été instaurée et 12 des pays partenaires se sont dotés d'un plan d'action. Pour autant la PEV n'a pas atteint sa vitesse de croisière, et les premiers rapports de progrès²⁶ ont fait montre d'un bilan contrasté. A tel point qu'une communication de la Commission a été publiée le même jour,²⁷ appelant au renforcement de la PEV principalement dans trois domaines essentiels: la libéralisation commerciale et l'intégration économique, le libre mouvement des personnes et la facilitation d'obtention de visas pour entrer dans l'UE, et enfin la question du règlement des conflits dans plusieurs Etats du voisinage.

L'offre vague de "participation progressive au marché intérieur" ne semble effectivement pas avoir convaincu les voisins de l'UE, peu de progrès ont donc été réalisés en termes de relations commerciales et l'accent mis sur la libéralisation du commerce des produits industrialisés n'est pas forcément la priorité de certains des Etats partenaires aux économies encore largement agricoles.²⁸ Il existe par ailleurs une inégalité de traitement entre les voisins du sud qui bénéficieront d'une zone de libre échange à l'horizon 2010-2012 et ceux de l'est où de telles perspectives ne sont pas encore prévues, à l'exception de l'Ukraine qui négocie actuellement avec l'UE la mise en place d'une zone de libre échange dans le cadre d'un nouvel accord renforcé.²⁹

Les pays voisins attachent une grande importance à la libre circulation de leurs ressortissants sur le territoire de l'UE, du moins à des mouvements facilités et moins contraignants. Jusqu'à maintenant, la politique de voisinage n'a pas répondu aux demandes des pays partenaires: de longues files d'attente dans certains consulats des Etats membres, des procédures d'obtention des visas extrêmement pénibles contribuent à renforcer l'image d'une Europe forteresse, rétive à davantage d'ouverture. Il est clair que dans les questions touchant à la mobilité des personnes mais aussi à la libéralisation du commerce, la PEV souffre d'une définition des priorités d'action encore trop unilatérale, reflétant davantage les préoccupations (l'immigration illégale par exemple) et les intérêts (l'amélioration du cadre légal pour les investissements)

de l'UE que ceux de ses voisins. Par exemple, la négociation des accords de facilitation de délivrance des visas est menée en parallèle avec la négociation d'accords de réadmission controversés et qui suscitent une grande réticence de la part des pays tiers.³⁰

Enfin, la non résolution de plusieurs conflits gelés dans la zone du voisinage³¹ contredit les grandes ambitions politiques affichées par la PEV et pose la question de la confusion des compétences et des domaines d'action: la PEV, principalement mise en oeuvre par la Commission et ses délégations peut-elle traiter de problèmes relevant du deuxième pilier? En tout cas, les moyens mis en oeuvre ne semblent pas à la hauteur des objectifs recherchés; l'UE semble davantage "subir" les conflits gelés qu'elle ne montre de volonté de les résoudre, d'autant que la Russie est fortement impliquée dans plupart de ces zones de tensions, soulevant la question plus large des relations entre l'UE et la Russie. Cette dernière considère que l'UE empiète sur son propre voisinage et a tendance à percevoir l'Union européenne comme un rival exerçant une influence grandissante dans son étranger proche. Les conflits gelés représentent alors des sources possibles de friction entre les deux ensembles qui poussent "Bruxelles" à agir avec une extrême prudence: le voisinage partagé demeure une source d'ambiguïté³² que la PEV ne parvient pas à gommer.

5.2 Des faiblesses structurelles

La PEV est une politique ambitieuse et originale mais qui souffre de plusieurs faiblesses structurelles: elle ne propose pas de perspectives suffisamment claires, demeure ambiguë

sur la question de l'adhésion et des relations avec la Russie, elle relie enfin les régions de l'est et du sud dans un ensemble trop artificiel.

L'absence de perspective clairement définie représente un lourd handicap aux yeux des pays partenaires, soucieux de savoir où mènent les plans d'action. Un accord européen de voisinage avait été mentionné en 2004 mais de manière vague et elliptique, sans qu'aucune précision ne soit ultérieurement donnée. Depuis, l'UE a entamé des négociations avec l'Ukraine sur un nouvel accord renforcé et renoncé à l'utilisation du terme "accord de voisinage", dont les autorités ukrainiennes se méfient car il ne répond pas suffisamment à leur aspiration européenne. Le Président Yushchenko, lors de sa visite officielle dans les institutions européennes, en

février 2005 a notamment répété que son objectif était l'adhésion à l'Union, tout comme le Président géorgien, M. Saakashvili.³³

Et c'est bien là l'une des principales ambiguïtés de la PEV: la PEV est-elle seulement une alternative à l'adhésion ou représente elle une phase de pré élargissement? En s'adressant de la même manière aux pays dont le but est de rentrer à

Il est clair que dans les questions touchant à la mobilité des personnes mais aussi à la libéralisation du commerce, la PEV souffre d'une définition des priorités d'action encore trop unilatérale, reflétant davantage les préoccupations et les intérêts de l'UE que ceux de ses voisins.

terme dans l'UE comme l'Ukraine, la Moldavie ou la Géorgie et à ceux qui, soit ne partagent pas cette envie comme la Biélorussie, soit ne sont simplement pas éligibles comme le Royaume du Maroc;³⁴ la politique de voisinage risque de mécontenter les premiers et susciter l'indifférence voire la méfiance chez les seconds. En l'absence de la carotte de l'adhésion, les incitations de la PEV se révèlent en effet moins attrayantes et mobilisatrices. La PEV "souffre de n'être ni l'élargissement ni un véritable outil de politique étrangère".³⁵

Le statut ambigu de la Russie dans la PEV, sa méfiance à l'égard de cette politique qui empiète sur son pré carré et ses relations de plus en plus tendues avec l'UE démontrent une articulation insuffisante entre le partenariat russo-européen et la PEV.³⁶ La question d'un nouvel accord avec la Russie reste en suspens et les négociations risquent notamment d'achopper sur le problème du voisinage partagé. La détérioration des relations entre l'UE et la Russie pourrait entraîner des conséquences néfastes sur les autres pays de la région, en premier lieu l'Ukraine, mais aussi dans les zones sécessionnistes où la Russie dispose encore de leviers d'action importants.

Enfin, l'intégration dans un même ensemble de deux régions, l'est et le sud, si différentes, en termes de problèmes rencontrés et d'enjeux, paraît quelque peu superficielle et témoigne d'une approche par trop monolithique, où l'UE cherche avant tout à identifier des dénominateurs communs artificiels au détriment de solutions plus ciblées selon que les régions soient appelées ou non à rejoindre l'UE.

6. Des pistes de réforme

Malgré ces faiblesses, la Politique de Voisinage a engrangé quelques succès et certains pays ont profité des plans d'action pour mettre en oeuvre de vrais programmes de réformes. Mais comme pour toute nouvelle politique, des ajustements sont à prévoir et des éclaircissements doivent être apportés:

- Une meilleure interaction entre les Etats membres, le Conseil et la Commission est souhaitable afin de coordonner tous les aspects de la PEV, ceux qui sont liés aux deuxième et troisième piliers en particulier. Une meilleure concertation des services diplomatiques des Etats membres, du Conseil et de la Commission pourrait contribuer à renforcer l'efficacité et la visibilité de la PEV sur le terrain, notamment en ce qui concerne les priorités d'action politiques et stratégiques comme la résolution des conflits.
- Une division claire pourrait être tracée entre les Etats susceptibles d'adhérer à l'UE et ceux qui ne sont pas éligibles. L'ambiguïté sert peut être l'intérêt d'une certaine classe politique européenne, soucieuse de ne pas heurter des opinions publiques peu

enclines à de nouveaux élargissements, mais elle n'aide certainement pas à la réalisation des objectifs de la PEV et à sa lisibilité parmi les Etats voisins.

- Les rapports de progrès témoignent de grandes divergences dans la mise en oeuvre de la PEV par les pays partenaires: il y a les bons élèves, ceux qui picorent certaines dispositions à leur gré, les Etats indifférents voire tout à fait réticents quand ils ne sont pas simplement exclus (Biélorussie, Syrie et Libye).³⁷
- Une plus forte différenciation entre ces différentes catégories avec des cadres de coopération adaptés selon la volonté des Etats à mettre en oeuvre la PEV, serait souhaitable. Elle impliquerait un renforcement de la conditionnalité (l'augmentation de la dotation financière de la facilité de gouvernance par exemple) mais renforcerait certainement l'émulation et le caractère dynamique de la coopération entre l'UE et ses voisins.
- Ce processus, pour être intéressant, doit également proposer un horizon clair et attractif, identique pour tous. Plutôt que de vouloir créer une nouvelle communauté économique de voisinage³⁸ en plus des divers espaces de coopération existants, ne serait-il pas plus cohérent d'étendre l'espace économique européen (ou euro-méditerranéen) à l'ensemble des pays du voisinage qui souhaiteraient le rejoindre selon un ensemble de conditions pré définies? L'adhésion à cet espace économique serait en quelque sorte l'aboutissement des plans d'actions et la politique de voisinage, une politique d'accompagnement à plusieurs vitesses. Les principes de différenciation et d'appropriation commune seraient développés dans le sens d'une plus grande ouverture et d'une meilleure prise en compte des efforts et des intérêts des Etats voisins. Une perspective contractuelle nouvelle, des incitations renforcées, notamment en termes de libéralisation des échanges, de libre circulation des personnes et de participation aux programmes communautaires, offriraient un horizon tangible, susceptible d'entraîner de véritables réformes parmi les Etats voisins.

Comme le martèle la Présidence allemande, il est temps pour une politique de *Voisinage Plus*, qui proposerait des perspectives

plus attrayantes, récompenserait davantage les Etats selon leurs efforts et prendrait mieux en compte les grands enjeux géopolitiques liés aux relations avec la Russie et au conflit israélo-palestinien. Ces deux derniers éléments clés structurent, quoi qu'on veuille en penser, les relations entre l'UE et son étranger proche. Ils doivent donc être traités dans le cadre d'une Politique de Voisinage renforcée dont le but ultime devra néanmoins dépasser la simple notion



© Communauté européenne, 2007

de voisinage et proposer davantage. C'est à cette condition que la PEV peut devenir une véritable politique étrangère.

NOTES

* Expert national détaché, Unité "Politiques européennes".

¹ Je voudrais plus particulièrement remercier Rita Beuter, Michael Burnett, Simon Duke et Robin Smail pour leur aide et leurs commentaires pertinents.

² Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004.

³ "Cet élargissement signifie également que les frontières extérieures de l'Union ont été redessinées. Nous avons aujourd'hui de nouveaux voisins et nous nous sommes rapprochés des anciens. Il en résulte à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux défis." Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p.2.

⁴ "...de tout partager avec l'Union, excepté ses institutions...", "Nous devons être prêts à proposer davantage qu'un partenariat, mais moins qu'une adhésion, sans exclure toutefois catégoriquement cette dernière." Romano PRODI, *Paix, sécurité et stabilité, dialogue international et rôle de l'UE*, discours pour la 6e conférence mondiale du réseau ECSA, Bruxelles, 5 et 6 décembre 2002. Disponible sur: <http://www.maec.gov.ma/fr/EUROPE/declarationProdi.htm>

⁵ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, L'Europe élargie – Voisinage: un nouveau cadre pour nos relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM (2003) 104 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 11 mars 2003.

⁶ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, relative au renforcement de la Politique Européenne de Voisinage, COM (2006) 726 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 4 décembre 2006.

⁷ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p. 3.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ 'Même à l'ère de la mondialisation, la géographie garde toute son importance. Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. Les voisins engagés dans des conflits violents, les États faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défailtantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes. Si elle accroît notre sécurité, l'intégration des États adhérents aura également pour effet de rapprocher l'UE des zones de troubles. Notre tâche doit être de promouvoir, à l'Est de l'Union européenne et aux frontières du bassin méditerranéen, un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites, fondées sur la coopération'. CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie Européenne de Sécurité, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 12 décembre 2003, p.7-8.

¹¹ Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Israël, Jordanie, Autorité Palestinienne, Syrie, Liban, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Ukraine, Moldavie, et Biélorussie. Les pays de la zone européenne de libre échange ainsi que les pays candidats ne sont pas concernés par cette politique. Il est à noter également que les trois États du Sud Caucase n'avaient pas été intégrés à la PEV dans un premier temps, ils ne le furent qu'en 2004 suite à l'espoir provoqué par la Révolution des roses en Géorgie et l'attribution à la Turquie du titre de

candidat, rendant la perspective d'un voisinage avec les 3 républiques sud caucasiennes (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) beaucoup plus tangible.

¹² C'est pourquoi l'instrument européen de voisinage est devenu instrument européen de voisinage et de partenariat.

¹³ 'Il ne saurait être question de demander aux partenaires d'accepter un ensemble préétabli de priorités. Celles-ci seront définies d'un commun accord et différeront donc d'un pays à l'autre'. Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004

¹⁴ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p.3.

¹⁵ A l'instar des partenariats d'associations et des progress reports mis en place lors des négociations d'adhésion.

¹⁶ Michael EMERSON, *European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo*, Centre for European Policy Studies working document, n° 215, Bruxelles, novembre 2004, p.1.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Le programme d'assistance technique et d'échange d'informations (TAIEX) est un instrument de soutien aux institutions pour des missions à court terme dans le domaine de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis communautaire. Opérationnel depuis 1996, TAIEX centralise les demandes d'assistance émanant tant des autorités publiques que du secteur privé et facilite la mise en relation des demandeurs et des États membres. Il mobilise des experts détachés et organise des peer reviews, des visites d'études ou d'évaluation, des séminaires, des ateliers de travail et de formation. Il fournit également une assistance à la traduction des législations et des bases de données d'experts et apporte des informations sur le rapprochement des législations. Définition extraite du site web http://europa.eu/scadplus/glossary/taieux_fr.htm

Le jumelage ou TWINNING est le principal mécanisme de mise en œuvre des projets de renforcement des institutions* par l'envoi d'experts des États membres dans les administrations des pays candidats* ainsi que, dans certaines limites, dans les administrations des pays candidats potentiels*. Il vise à doter les administrations des pays candidats de structures administratives, de ressources humaines et de compétences de gestion modernes et efficaces qui permettent de gérer l'acquis lors de l'adhésion. Définition extraite du site web http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/terms/twinning_fr.htm

¹⁹ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p.10 En termes financiers, il est intéressant de noter qu'une facilité de gouvernance, dotée d'une enveloppe de 300 millions d'euros sur l'ensemble de la perspective financière 2007-2013 sera mise à la disposition des meilleurs élèves de la classe, autrement dit pour ceux qui auront réalisé le plus de progrès dans la mise en œuvre des priorités définies dans les plans d'action.

²⁰ Il s'agit des accords d'association dans le cas des partenaires du sud et les accords de partenariat et de coopération dans le cas des voisins de l'est.

²¹ Les Conseils d'Association et les Conseils de Coopération sont les organes les plus élevés en terme hiérarchique, c'est à eux que revient la tâche d'avaliser les plans d'action. Ils réunissent des membres du Conseil de l'Union européenne, de la Commission européenne et des membres du gouvernement du pays tiers généralement une fois par an et

- visent à la bonne mise en œuvre des accords.
- ²² L'Algérie dont l'accord d'association avec l'UE n'est entré en vigueur qu'en 2005 ne dispose pas encore de plan d'action mais la première phase qui consiste en la rédaction d'un rapport pays évaluant la situation politico-économique est en cours. Quant à la Syrie, l'accord d'association qu'elle a avec l'UE n'a pas encore été approuvé, c'est pourtant une condition préalable indispensable en vue de la mise en place d'un plan d'action. La Libye devrait, au terme de la normalisation de ses relations avec l'UE et de son entrée dans le processus de Barcelone, être considérée comme un voisin éligible au titre de la PEV. Enfin la Biélorussie, en l'absence de ratification de son accord de partenariat et coopération avec l'UE, ne peut prétendre à aucun progrès en matière de PEV, toute ratification étant soumise à des conditions politiques et au rétablissement préalable d'un gouvernement démocratiquement élu au terme d'un scrutin libre et transparent. Pour autant, la société civile, les citoyens biélorusses et toute initiative supportant le développement de la démocratie seront appuyés par les instruments financiers de la PEV. Voir Politique européenne de voisinage, document d'orientation, COM (2004), 373 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 12 mai 2004, p.11-12.
- ²³ A titre de comparaison, TACIS et MEDA cumulés, ne représentaient que 8,3 milliards pour la perspective financière précédente.
- ²⁴ Si la dimension nationale concentrera 80% des fonds financiers, 15% seront alloués à la dimension régionale et intra-régionale tandis que 5% des fonds devront être mis à disposition des programmes transfrontaliers.
- ²⁵ Dans la première mouture de la PEV, l'instrument de voisinage était appelé à compléter TACIS et MEDA, ce qui aurait, sans doute, contribué à renforcer la confusion et la complexité de la gestion de l'aide.
- ²⁶ La Commission a procédé à l'évaluation des progrès réalisés par les 7 premiers pays qui s'étaient dotés d'un plan d'Action en 2005, à savoir: l'Autorité Palestinienne, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Moldavie, la Tunisie et l'Ukraine.
- ²⁷ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, relative au renforcement de la Politique Européenne de Voisinage, COM (2006) 726 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 4 décembre 2006.
- ²⁸ Dans le cadre du renforcement de la PEV, l'UE se prépare à étendre la portée des accords de libre échange avec les États méditerranéens aux produits agricoles et de la pêche.
- ²⁹ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport de suivi PEV Ukraine, COM(2006) 726 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 4 décembre 2006, p.10.
- ³⁰ Ces accords de réadmission stipulent que les pays tiers, à la demande d'un Etat membre, doivent non seulement réadmettre sur leur territoire leurs ressortissants nationaux en situation illégale sur le territoire de l'UE mais également les ressortissants d'autres pays ayant transité ou séjourné sur leur territoire. A l'heure d'aujourd'hui seuls 4 accords de réadmission sont entrés en vigueur avec Hong Kong, Macao, le Sri Lanka et l'Albanie. De tels accords ont également été signés avec la Russie et l'Ukraine en 2006.
- ³¹ Notamment les conflits du Sahara Occidental, de la Transnistrie, de l'Abkhazie, de l'Ossétie du Sud et du Nagorno Karabakh.
- ³² Andrei ZAGORSKI, Russia and the shared neighbourhood, dans Cahier de Chaillot n°74: What Russia sees, Institut des Etudes de Sécurité, Paris, janvier 2005, p.61.
- ³³ "Ukraine's President Viktor Yushchenko told the European Parliament in Strasbourg that Kiev aims to begin EU entry talks by 2007". Brief – Yushchenko: Ukraine aims to open EU entry talks in 2007, Jeudi 24 février 2005, www.euractiv.com "In three years' time, Georgia will be invited to join both the European Union and NATO, says the country's president". Georgia in the EU by 2008? Lundi 19 septembre 2005, www.euractiv.com
- ³⁴ Selon l'article 49 du Traité sur l'Union européenne, "tout État européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union". Parmi les États à priori non éligibles, autrement dit les voisins du sud, seul le royaume du Maroc a formulé une demande d'adhésion en juillet 1987, elle fut rejetée par le Conseil sous prétexte que le Maroc ne pouvait être considéré comme un Etat européen.
- ³⁵ Antonio MISSIROLI, The ENP three years on: where from – and where next?, policy brief, European Policy Centre, Bruxelles, Mars 2007, p.2.
- ³⁶ Laure DELCOUR, La politique de voisinage et les relations russo-européennes: partenariat stratégique ou lutte d'influence?, Etudes européennes, 30 mars 2006, p.13.
- ³⁷ Michael Emerson classifie ces États en 4 catégories: les volontaires, les passifs, les réticents et les exclus. Michael EMERSON, European Neighbourhood Policy two years on: time indeed for an ENP plus, Policy Brief, CEPS, n° 126, mars 2007.
- ³⁸ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, relative au renforcement de la Politique Européenne de Voisinage, COM (2006) 726 final, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 4 décembre 2006, p.5.