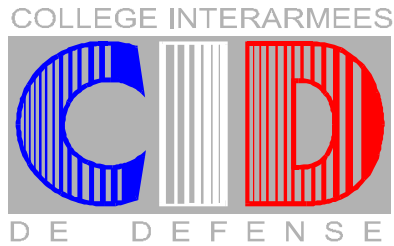


FICHE DOCUMENTAIRE

1. La Politique de voisinage de la Commission européenne a-t-elle un avenir ?
2. Chef de bataillon (Terre) Jacques MENTHONNEX (France)
3. 14 avril 2005
4. Division C
5. Mémoire de géopolitique
6. L'élargissement de l'Union européenne en 2004 a profondément modifié ses frontières et ses rapports à son voisinage. A mi-chemin entre les exigences des critères de Copenhague et l'offre des accords antérieurs de partenariat ou d'association, la politique de voisinage de la Commission européenne se propose depuis 2003 de faire face à cette évolution, en invitant l'ensemble des pays ayant une frontière commune avec l'Union à créer un « *cercle d'amis* » qui « *partagerait tout avec elle, sauf les institutions.* » Cette politique recèle cependant de nombreuses ambiguïtés qui pourraient menacer à terme ses chances de succès. Son avenir réside essentiellement dans la volonté dont feront preuve les Nations européennes de transcender leurs divergences pour la mener à bien. Seule une Union réellement unie et solidaire pourra convaincre nos voisins de son bien fondé et de leur intérêt à y souscrire sans arrière-pensées.
7. Union européenne, voisinage, élargissement, Méditerranée.



**LA POLITIQUE DE VOISINAGE DE LA
COMMISSION EUROPEENNE A-T-ELLE UN
AVENIR ?**

**Mémoire de géopolitique
du chef de bataillon Jacques MENTHONNEX
dans le cadre du séminaire
« le monde vu par la Commission européenne »**

Directeur : Monsieur Thierry CHOPIN

Avril 2005

La politique de voisinage de la Commission européenne a-t-elle un avenir ?

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LES FONDEMENTS DE LA PEV

Les relations de l'UE avec ses voisins : une construction hétéroclite

Contenu et objectifs de la PEV

Les outils de la PEV

DEUXIEME PARTIE : SON APPLICATION ACTUELLE

Des pactes déjà signés

Des pourparlers pour d'autres

L'instrument de voisinage et de partenariat

TROISIEME PARTIE : QUEL AVENIR POUR LA PEV ?

Une politique moins altruiste qu'il n'y paraît

Une politique marquée par l'ambiguïté

Une évolution incertaine

INTRODUCTION

Depuis les débuts de sa construction jusqu'à aujourd'hui, ce qui allait devenir l'Union Européenne s'interroge sur les relations qu'elle doit entretenir avec les pays l'entourant. Si une réelle cohérence interne a existé du temps de la guerre froide, logique d'affrontement des deux blocs oblige, cette cohérence s'est effondrée en même temps que le mur de Berlin.

La suite de l'histoire est plus perturbée : réunification allemande, forte demande d'adhésion des pays d'Europe de l'Est liée à un besoin massif de réformes internes, guerres civiles dans les Balkans, forte croissance de la menace terroriste, principalement islamiste...

Les différents élargissements de ce qui allait devenir l'Union Européenne en redessinaient les contours, avec trois conséquences directes :

- Sur le plan intérieur, une multiplication des sensibilités, parfois divergentes, sur l'attitude à avoir vis-à-vis des pays frontaliers, rend toujours plus difficile la coordination des actions et des décisions prises au niveau communautaire.
- L'Union se rapproche des zones de crises en cours ou potentielles (Caucase, Proche et Moyen Orient, ...)
- Sur le plan extérieur, les nouveaux voisins voient se rapprocher un géant économique (sinon politique), et, sans avoir nécessairement de perspective d'intégration à l'UE, redoutent d'être marginalisés, voire coincés entre les puissances européennes et russes.

Au Proche Orient et sur la rive Sud de la méditerranée, nombre de pays européens a développé des politiques bilatérales, sans que l'Europe ne coordonne réellement ces actions, jusqu'au milieu des années 90. Par ailleurs, chacun de ces pays diffère de ses voisins par sa géographie, ses problématiques internes et ses rapports à l'Islam ou à l'Europe.

Fort de ces constats, l'Union Européenne promeut depuis 2003 une politique européenne de voisinage (PEV), dont le but est de développer un climat de stabilité à ses frontières en approfondissant ses relations avec ses voisins, par une harmonisation et le renforcement dans un cadre unique des coopérations existantes. Elle vise également implicitement à fixer ses frontières orientales et méridionales, tout en évitant de créer des zones de fractures sociale, économique ou politique le long de ses frontières.

Or, ce qui est développé jusque maintenant souffre de deux faiblesses majeures.

En interne tout d'abord, l'Europe doit digérer l'élargissement de mai 2004 en se préparant de surcroît à intégrer de nouveaux pays en 2007 et elle doit se prononcer sur le

projet de Constitution, étape cruciale de son approfondissement ultérieur. Dans ce contexte, les approches et les priorités (financières ou géographiques) de chacun des membres peuvent différer, et ce phénomène s'accroîtra probablement lors de la mise en œuvre des plans d'action, notamment en raison des appétits qui ne manqueront pas de s'aiguiser devant la partie du budget destinée aux régions frontalières de l'Union.

En externe, la PEV repose sur un postulat aussi simple que biaisé : « cela marchera car tout le monde nous envie et veut nous ressembler. » Sa simplicité (son simplisme ?) tient dans son énoncé, mais il est par trop « occidento-centré », et ne tient pas suffisamment compte ni des sacrifices énormes qu'il demande aux voisins, ni de leur approche géopolitique ou culturelle. Si les résultats ont jusqu'à présent été relativement bons en Europe de l'Est, c'est essentiellement en raison de la « carotte d'or » qui leur était proposé, en l'occurrence la perspective de l'adhésion à l'UE.

De plus, il n'est pas sûr que la Biélorussie ou l'Autorité palestinienne partagent la vision européenne des libertés fondamentales... Or la réussite de la PEV passe par une appropriation réciproque des objectifs et des plans d'action qui la composent. Même si nos voisins feront mine de les accepter, il n'est pas sûr que les réformes exigées soient réellement mises en œuvre, malgré les mesures de suivi des progrès envisagées. Enfin, partie intégrante de la stratégie européenne de sécurité, il n'est pas évident que la seule diplomatie positive préconisée par la PEV permette d'obtenir des résultats tangibles.

Ainsi la PEV apparaît comme une démarche ambitieuse, s'inscrivant dans la volonté stratégique de l'Europe d'être une réelle puissance régionale. Cependant, en raison d'une période bien chargée pour l'Union, elle aura besoin d'une attention et d'un volontarisme politiques particulièrement appuyés pour atteindre ses objectifs. Il s'agit pourtant là d'un enjeu aussi essentiel qu'urgent pour la stabilité régionale, tant les populations de l'Est comme celles du Sud attendent de l'Union un positionnement clair sur les relations qu'ils ont à en attendre.

1 Les fondements de la PEV

1.1 Les relations de l'Union avec ses voisins : une construction hétéroclite

Les élargissements successifs de ce qui allait devenir l'Union à 25 (bientôt à 27) ont eu pour double conséquence d'augmenter en interne le nombre de voix représentant des sensibilités et des intérêts parfois divergents, mais surtout en externe d'étendre

considérablement le cercle de ses voisins. A titre d'exemples, l'intégration de la Pologne ou de la Roumanie a ou aura pour conséquence le rapprochement de la Russie, de la Biélorussie et de l'Ukraine aux portes de l'Union. De même, au sud, l'entrée de Malte et de Chypre en Europe a également nettement raccourci les distances séparant notre continent des rives sud et est de la Méditerranée.

L'Union n'a heureusement pas attendu de s'être ainsi élargie pour développer avec ses voisins des relations, formalisées par de nombreux accords. Ceux-ci forment aujourd'hui un ensemble très hétéroclite par leurs modes de gestion et leur portée politique¹. Il en va de même pour les programmes financiers de soutien dont certains seront détaillés ci-après.

1.1.1 Avec les pays de l'Est

La Russie et l'Ukraine bénéficient d'accords de partenariat et de coopération (APC) dont l'objectif est de promouvoir l'intégration de ces pays dans un espace plus large de coopération en Europe et de créer les conditions nécessaires à l'instauration future d'une zone de libre-échange entre la Communauté européenne et ces pays.

Des stratégies communes² aux pays européens ont été entérinées avec des objectifs en termes de démocratie, d'économie de marché prospère, d'intégration de ces pays dans un espace de coopération économique plus large en Europe, et de maintien de la stabilité régionale dans un cadre de plus grande sécurité mondiale.

Une coopération renforcée est prévue avec l'Ukraine dans les domaines suivants: économique, politique et culturelle, justice et affaires intérieures, coopération régionale et transfrontalière et infrastructure.

Une coopération renforcée avec la Russie est prévue dans les domaines suivants: énergie et sûreté nucléaire, environnement et santé, lutte contre la criminalité organisée, blanchiment d'argent, traite des êtres humains et trafic de drogue, coopération judiciaire.

¹ La présentation qui suit est volontairement incomplète car se limitant aux programmes et accords mis en œuvre avec les pays concernés par la PEV, tels qu'ils seront définis plus loin.

² Ces stratégies ont été signées le 11 décembre 1999 pour l'Ukraine et le 12 mai 1999 pour la Russie.

De même, des APC ont été signés avec la Biélorussie, la Moldavie et les pays du Caucase. Ils ont pour l'essentiel les mêmes objectifs que ceux signés avec la Russie et l'Ukraine. Il s'agit de favoriser l'émergence de processus démocratique ainsi que l'établissement d'une zone de paix et de prospérité dans ces régions.

1.1.2 Avec les pays méditerranéens

Le partenariat avec les pays méditerranéens est régi par le « processus de Barcelone » mis en place en 1995. Il repose sur l'idée d'un partenariat géographiquement et politiquement global qui dépasse le seul cadre de la coopération économique et commerciale.

Il comprend trois volets distincts :

- un volet politique et sécurité ;
- un volet économique et financier ;
- un volet culturel, social et humain.

Les partenaires ont convenu de mener un dialogue politique et ont souscrit à un certain nombre de principes visant à créer « une zone de paix et de stabilité » autour de la Méditerranée.

Le volet économique et financier comprend les accords d'association ainsi qu'une coopération financière grâce au programme MEDA et aux prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), dont la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP). Les accords d'association ont pour objectif principal d'instaurer des relations de libre-échange à échéance de 2010. Un soutien financier est prévu à cet effet: 5,9 milliards d'euros ont été attribués au programme MEDA sur fonds communautaires pour la période 2000-2006, après les 4,6 milliards d'euros pour la période 1995-1999. La FEMI, quant à elle, a été inaugurée en octobre 2002 et prévoit la mise à disposition sous forme de prêts ou de capital risque de 8 à 10 milliards d'euros dans la période 2002 – 2006.

Le volet social, culturel et humain. Le développement des échanges au niveau de la société civile est encouragé afin de « contribuer à une meilleure compréhension mutuelle des peuples de la région et encourager l'émergence d'une société civile active. »

Ce processus, qui fête ses dix ans d'existence cette année, a permis d'institutionnaliser un dialogue méditerranéen entre des pays très disparates. Ce succès reste cependant très symbolique, et force est de constater que le partenariat euro-méditerranéen n'a pas apporté toutes les réponses qu'on attendait de lui³.

Ainsi, à l'est comme au sud, l'UE dispose déjà d'un tissu relationnel bien établi avec ses voisins lorsque, quelques temps avant son élargissement d'avril 2004, elle décide de développer la politique européenne de voisinage, qui devait lui permettre de prendre en compte ses « nouveaux voisins », et de relancer association et partenariat avec les « anciens ».

1.2 **Contenu et objectifs de la PEV**

« L'Europe élargie – voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'est et du sud » est le titre officiel de la communication⁴ adoptée en mars 2003 par la Commission des communautés européennes. Ce document est en quelque sorte le bulletin de naissance politique officiel de la PEV. Il proposait un certain nombre de pistes de réflexions et d'actions à conduire pour développer, harmoniser et optimiser les relations que l'Union entretient avec chacun des pays voisins, au sein d'une seule et même structure. Conformément aux usages européens, le Conseil des ministres des Affaires étrangères a entériné cette politique en juin 2003, puis le Conseil européen en décembre de la même année.

En parallèle, la Commission menait des entretiens exploratoires avec certains pays d'Europe de l'est et de la rive sud de la Méditerranée, avec lesquels des accords de coopération ou des accords d'association étaient déjà en vigueur⁵.

³ La formule de « *grand design, but no grand mechanism* » de G. Soltan (cité par Dorothée Schmid dans « l'Union européenne, acteur international », ouvrage collectif sous la direction de Damien Hely et Franck Petiteville, Paris, janvier 2005) qualifie bien ce qu'a été ce processus.

⁴ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, « *L'Europe élargie – voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud* », COM(2003)104 final du 11 mars 2003.

⁵ Israël, Jordanie, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Tunisie, Ukraine.

Quelques jours après l'élargissement du 1^{er} avril 2004, une seconde communication⁶, plus sobrement intitulée « Politique européenne de voisinage – document d'orientation, » faisait le point des décisions prises, et définissait les principes généraux et les mécanismes de fonctionnement de cette politique.

1.2.1 Objectifs

Les objectifs de la PEV sont triples. Il s'agit tout d'abord de créer « un cercle d'amis » en empêchant la création de nouvelles lignes de fracture entre une Union élargie et ses voisins, par une aide concrète à la modernisation et à la stabilisation de ces pays. Il s'agit ensuite de contribuer à la sécurité de notre voisinage, qui est l'un des objectifs de la stratégie européenne de sécurité⁷. Enfin, il s'agit d'étendre le champ d'influence de l'Union pour asseoir son statut de puissance régionale.

Ces motivations découlent d'un constat simple: l'UE a besoin d'Etats stables à ses frontières, et doit les aider à y parvenir. C'est ainsi que la PEV leur propose de se rapprocher de l'Union européenne, en leur offrant l'occasion de participer à différentes activités par le biais d'une coopération renforcée sur les plans politique, économique, culturel, ainsi qu'en matière de sécurité. Il n'est évidemment pas question de faire table rase des relations passées, mais bien de les harmoniser au sein d'une même dynamique plus cohérente, car moins disparate, que le dispositif hétéroclite antérieur.

1.2.2 L'offre de l'UE à ses voisins

Nos relations avec nos voisins peuvent recouvrir des champs d'application tellement vastes que Romano Prodi, alors Président de la Commission européenne, a rapidement pris

⁶ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, « Politique européenne de voisinage – Document d'orientation », COM(2004) 373 final du 12 mai 2004.

⁷ « 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 défaillantes 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. » - Javier SOLANA, « Une Europe sûre dans un monde meilleur - stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre 2003

l'habitude de les synthétiser dans une formule : l'Union propose à ses voisins de « *tout partager avec elle, sauf les institutions.* »

La PEV est centrée sur un marché de type gagnant - gagnant. La communication 2003-104⁸ prévoit « une perspective de participation au marché intérieur européen ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. » Cette offre est toutefois « subordonnée aux progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réformes politiques et économiques. »

Il s'agit donc de demander aux pays voisins de rejoindre les standards occidentaux⁹ en matière de libertés individuelles et collectives, de règles de fonctionnement économique, politique et culturel, ainsi que d'infrastructures (notamment celles favorisant les transports de personnes, de biens, d'information, d'énergie). Le volet sécuritaire n'est pas oublié, en leur demandant de participer activement à la lutte contre les différentes menaces décrites dans la « Stratégie européenne de sécurité¹⁰. » Enfin, la PEV encourage fortement les coopérations régionales, notamment transfrontalières, dans les domaines cités supra.

Consciente de l'ampleur de la tâche, l'UE offre en contrepartie à ses voisins d'une part de les aider financièrement dans leurs efforts, mais également une plus grande ouverture au marché européen. A titre d'exemple, l'UE envisage d'emblée des coopérations interrégionales transfrontalières permettant de développer les échanges au travers des frontières de l'Union.

⁸ op. cit.

⁹ Ces standards sont démarqués des critères de Copenhague, qui définissaient dès 1993 les conditions à remplir par un pays pour prétendre adhérer à l'Union européenne. Il s'agit de :

- La stabilité des institutions garantissant la démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et des minorités, ainsi que leur protection ;
- Le fonctionnement d'une économie de marché ouvert à la concurrence ;
- La souscription aux obligations des Etats membres, dont l'adhésion aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

(Source : Conseil Européen, 1993)

¹⁰ op. cit.

1.2.3 *Pays concernés*

On l'a vu, la PEV a été élaborée alors que se préparait l'élargissement de 2004. Assez naturellement, les dix pays entrants en ont été écartés ainsi que, par extension, ceux dont la marche vers l'adhésion, bien qu'entamée, serait plus longue : c'est le cas de la Roumanie et de la Bulgarie, mais aussi de la Turquie, ainsi que les pays des Balkans occidentaux¹¹. Une autre lecture de la liste des pays concernés laisse penser qu'un objectif non-avoué de cette politique de voisinage est de stopper l'élargissement de l'Union, avant que celle-ci n'atteigne Vladivostok ou Pretoria.

Ainsi, sont éligibles à la PEV les états disposant d'une frontière terrestre ou maritime avec l'Union élargie (A l'est : Biélorussie, Moldavie, Russie¹² et Ukraine ; au sud : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie et Tunisie). Enfin, sur recommandation de la Commission, les pays du Caucase du sud (Georgie, Azerbaïdjan, Arménie) ont également été intégrés à la liste de nos « voisins¹³ » en juin 2004.

Il apparaît vite évident que le seul point commun de l'ensemble de ces pays est ... de partager une frontière avec l'Union européenne. A ce titre, il peut sembler délicat d'englober dans un projet unique les relations que l'Union entretient avec chacun d'entre eux. C'est pourquoi il est apparu indispensable non seulement d'intégrer au sein de la PEV, mais aussi de mettre en exergue, le principe de différenciation. Ce principe doit permettre de conduire une approche adaptée à la situation de chacun de nos voisins.

1.2.4 *Une approche adaptée pays par pays*

Seule cette approche adaptée permet de prendre en compte les spécificités de chacun de ces pays dans le cadre de relations bilatérales équitables.

La méthode que propose la Commission pour atteindre les objectifs de la PEV consiste à établir, en relation étroite avec chacun des pays partenaires, des plans d'actions à

¹¹ Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ERYM (Ex-République yougoslave de Macédoine) et Serbie-Montenegro,

¹² La Russie, initialement concernée par la PEV, bénéficie d'un statut particulier. A ce titre, les relations qu'elle entretient avec l'UE sortent désormais du cadre de la PEV.

¹³ Javier SOLANA recense d'ailleurs le Caucase du sud comme une des régions auxquelles l'UE devrait apporter « *un intérêt plus grand et plus actif* » (op. cit.)

moyen terme constitués d'objectifs quantifiables, qui doivent permettre aux pays concernés de se rapprocher des standards européens. Une caractéristique essentielle de ces plans d'action est qu'ils seront différenciés, c'est-à-dire adaptés à la situation de départ du pays concerné, de ses impératifs culturels, de ses besoins et capacités, et du rythme envisageable des réformes.

Rédigés en commun entre la Commission et les Etats concernés, ils seront approuvés par les conseils de coopération ou d'association concernés et fixeront la marche à suivre pour les trois à cinq années à venir. Enfin, ces plans d'action pourront être révisés avec l'accord des deux parties en fonction des avancées et des blocages constatés dans leur déroulement soit pour être reconduits, soit pour déboucher sur des accords de voisinage qui intégreraient de nouveaux droits et obligations.

1.3 Les outils de la PEV

Comme tout programme, la PEV a besoin de moyens, humains et structurels, mais aussi d'une méthode de fonctionnement. Sa mise en place bénéficie de la volonté d'affirmation du rôle diplomatique de l'UE, souligné par l'établissement du ministre européen des affaires étrangères par le traité constitutionnel de 2004. Elle figure donc en bonne place dans les priorités que se sont fixées les instances exécutives de l'Union (Commission et Conseil).

1.3.1 *Groupe de travail « Europe élargie »*

La Commission a décidé de créer, en son sein, un groupe de travail « Europe élargie » (Wider Europe Task Force – WETF), qui est chargé de développer le concept de politique de voisinage, de mener les négociations sur les plans d'action avec les pays partenaires, et de préparer les propositions de la Commission liées à la PEV.

Il est dirigé par Michael Leigh, directeur adjoint de la DG des relations extérieures et est constitué de fonctionnaires issus des DG Relations extérieures et Elargissement mis à sa disposition tout en restant affectés dans leur service d'origine. Il n'est donc pas question, pour l'instant, de créer de structure distincte au sein de la Commission pour la mise en œuvre de la PEV, mais simplement d'utiliser, à temps partiel, les personnes compétentes dans le cadre de travaux à caractère transverse.

1.3.2 Les plans d'action

Les plans d'action sont des documents à caractère politique et non juridique, qui reposeront sur l'engagement en faveur de valeurs communes (droits de l'homme, des minorités, Etat de droit et bonne gouvernance, principes de l'économie de marché).

Ils détailleront en outre des objectifs en matière de :

- dialogue politique (règlement des conflits régionaux, lutte contre le terrorisme, contre les armes de destruction massive ou la criminalité),
- politique économique et sociale (rapprocher les législations du travail et de l'éducation de celles de l'Union),
- commerce,
- justice et affaires intérieures (entre autres : gestion des flux migratoires, lutte contre tous les trafics),
- développement des infrastructures (réseaux de transport et interconnexions, marchés de l'énergie, des télécommunications, de l'environnement)
- politique de rapprochement des peuples et d'ouverture culturelle (formation, éducation, recherche).

Digne d'un inventaire à la Prévert, ce catalogue de priorités ne veut exclure aucun domaine dans lequel un rapprochement avec l'Union est possible.

1.3.3 Les instruments financiers

Pour la période en cours (2004 – 2006), les instruments financiers existent (INTERREG, PHARE, TACIS, CARDS, MEDA) et feront l'objet d'une meilleure coordination à travers la création de programmes de voisinage. Ils se sont globalement vus allouer une somme de 955 millions d'euros pour ces trois années, dont la majeure partie (700 millions) au profit des frontières intérieures correspondantes de l'UE¹⁴, dans le cadre du plan INTERREG. Les 255 millions d'euros restant ont été répartis dans le cadre des programmes d'aide extérieure de l'Union.

Cette dualité de sources de financement (programmes à usage interne et à usage externe à l'UE) n'est pas sans poser des problèmes de cohérence. C'est pourquoi 2007 verra

¹⁴ Ce déséquilibre peut sembler excessif de prime abord, mais il faut conserver à l'esprit que les régions bénéficiaires appartiennent majoritairement à des pays concernés par le dernier élargissement de l'Union.

la création d'un nouvel instrument financier, l'instrument européen de voisinage (IEV), qui mettra l'accent sur la coopération transfrontalière le long de la frontière extérieure de l'UE élargie. Il permettra ainsi de combiner des objectifs de politique étrangère et de cohésion économique et sociale dans un seul cadre, garantissant ainsi la cohérence d'ensemble indispensable à ce type de projet.

Enfin, la Commission envisage d'augmenter significativement les montants annuels alloués à l'IEV par rapport aux dotations accordées à la coopération transfrontalière durant la période précédente, dans le cadre des prochaines perspectives financières qui couvriront la période 2007 – 2013.

* * *

Ainsi, la PEV est une politique proposée par l'Union à ses voisins, nouveaux ou anciens, qui a pour but d'établir un cercle d'amis à ses frontières. Il s'agit de les aider à se rapprocher le plus possible d'elle pour bénéficier des avantages liés à son marché, mais sans pour autant leur offrir de perspective d'adhésion. Des aides significatives seront apportées aux pays voisins faisant la preuve de progrès vers les valeurs communes défendues par l'UE dans le cadre des plans d'action établis conjointement. La politique européenne de voisinage apparaît donc en première approche comme suffisamment attractive pour inciter l'ensemble de nos voisins à s'y engager à nos côtés. C'est du reste en bonne voie, comme le montre l'état des discussions conduites à ce jour.

2 Application actuelle de la PEV

Dans son rapport général 2004¹⁵, la Commission de l'Union européenne rappelle qu'elle a souhaité, au cours de l'année écoulée, « *donner davantage de consistance à la PEV.* » Il souligne de plus que « *cette politique s'est déjà concrétisée par la définition de plans d'action en faveur de certains voisins de l'est de l'Europe ou du sud du bassin méditerranéen.* » En effet 2004 aura été l'année du lancement des discussions avec de nombreux pays voisins pour rédiger les plans d'action, qui ont abouti avant la fin de l'année

¹⁵ <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/2004/rg1.htm>

à la signature des sept premiers plans. Dans le même temps étaient initiés les travaux préparatoires à ces discussions, qui ont abouti en mars 2005 à la signature des rapports par pays pour 5 autres pays. D'ici la fin de l'année, ce seront donc douze pays qui seront liés à l'Union européenne par la PEV, ce qui représente somme toute un beau démarrage pour cette politique.

2.1 Des pactes déjà signés

Dernière étape du processus d'adhésion à la PEV avant sa mise en application, la signature le 09 décembre 2004 de sept plans d'action a lié l'Union européenne avec autant de nos voisins : la Moldavie et l'Ukraine à l'est, et le Maroc, la Tunisie, la Jordanie, Israël et l'Autorité palestinienne autour de la Méditerranée.

2.1.1 *L'offre de l'Union*

Ces plans d'action formalisent l'offre de l'Union, qui comprend divers aspects :

- proposition d'assistance pour aligner la législation et la réglementation sur celles de l'UE, afin d'améliorer l'accès au marché intérieur,
- proposition de participation à un certain nombre de programmes communautaires, notamment dans les domaines de l'éducation, de la recherche, de l'environnement et de l'audiovisuel,
- stimulation de la coopération sur les questions de gestion des frontières, de mouvements de population, de trafics d'êtres humains, de criminalité organisée, de blanchiment de capitaux et de criminalité financière et économique,
- amélioration des liens avec l'UE dans les domaines de l'énergie, des transports et des technologies de l'information,
- intensification du dialogue et de la coopération dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive et en matière de résolution des conflits régionaux.

De leur côté, les pays partenaires s'engagent sur des objectifs précis et détaillés, dans les domaines évoqués ci-dessus dans lesquels ils bénéficient de l'aide de l'Union, mais également sur le plan des réformes institutionnelles et le développement des règles de bonne gouvernance. Les deux exemples qui suivent illustrent le principe de différenciation appliqué aux engagements de chacun de nos voisins.

2.1.2 *Engagements de l'Ukraine*

L'Ukraine s'est par exemple engagée à accomplir des progrès notables en termes de :

- démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme et libertés fondamentales,
- réformes économiques et sociales : développement de l'économie de marché, politiques fiscale et monétaire, réformes structurelles, réduction de la pauvreté, développement durable.

Précis sur les objectifs à atteindre, le plan l'est moins sur les modalités de contrôle de son application. Il ne fait en effet que désigner les organismes créés dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération pour assumer cette responsabilité.

2.1.3 *Priorités d'action pour Israël et l'Autorité palestinienne*

La mise en parallèle des plans d'action signés avec les deux protagonistes du conflit israélo-palestinien illustre bien le principe de différenciation inscrit dans la PEV. Depuis la coopération en matière de lutte contre le terrorisme jusqu'à la liberté de mouvement des populations, leur rédaction reprend les mêmes termes¹⁶ dans les deux documents. On peut cependant rester sceptique sur le partage du sens des « *valeurs communes* » et de la notion de terrorisme de part et d'autre de la barrière de sécurité. Le fait qu'elle ait signé les deux propositions de plans d'action laisse penser que la Commission, et à travers elle l'UE, adapte ses définitions en fonction de ses interlocuteurs. Nous développerons plus loin les dangers de telles ambiguïtés.

2.2 Des pourparlers pour d'autres

Moins avancés dans le processus de la PEV, cinq autres pays ont néanmoins franchi une étape importante au début du mois de mars 2005, lorsque la Commission a recommandé l'intensification des relations avec l'Égypte, le Liban¹⁷ et les trois pays du Caucase : l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. Pour cette recommandation, la Commission s'est appuyée sur le rapport par pays, document qui analyse pour chacun d'eux la situation politique, économique et l'état des réformes institutionnelles déjà menées. Il servira de base à un éventuel plan d'action qu'il s'agit maintenant de négocier pays par pays.

Cette nouvelle étape franchie a permis à Benita Ferrero-Waldner, commissaire aux relations extérieures et à la PEV de déclarer que, pour cette dernière, « *2005 sera l'année de la mise en oeuvre – nous débiterons la mise en application des plans d'actions déjà adoptés,*

¹⁶ « *Importance particulière portée aux efforts facilitant la résolution du conflit du Proche Orient* », « *promotion de la protection des droits de l'homme* », « *promotion du dialogue et de la coopération, basés sur des valeurs communes* » - PROPOSED EU/ ISRAEL ACTION PLAN et PROPOSED EU/ PALESTINIAN AUTHORITY ACTION PLAN, Bruxelles, 09 décembre 2004

¹⁷ L'accord d'association UE - Liban entrera en vigueur très prochainement, soulignant les progrès déjà réalisés par ce pays en matières de réformes politiques et économiques.

nous développerons dès que possible des plans d'action avec le Liban et l'Égypte, et, [elle] espère, également avec les pays du sud du Caucase. Le défi pour l'UE et pour nos partenaires consistera à traduire les engagements et les espoirs contenus dans ces plans en une réalité concrète, au travers de réformes perceptibles et au bénéfice de nos voisins et de leurs populations¹⁸. »

Cependant, cet optimisme de rigueur doit être tempéré, notamment par les évènements qui secouent actuellement le Liban, et qui a fait également déclarer à Mme Ferrero-Waldner que « *le calendrier de l'étape future de notre action dépendra de l'évolution de la situation et des prochaines élections au Liban¹⁹. »*

2.3 L'instrument de voisinage et de partenariat

Le 29 septembre 2004, la Commission a présenté au Parlement et au Conseil une proposition de règlement concernant la création de l'IEV²⁰ (instrument européen de voisinage), rebaptisé instrument européen de voisinage et de partenariat²¹ (IEVP, ou ENPI – European Neighbourhood Partnership Instrument).

L'objet de cet instrument est de fournir une assistance « *en vue de l'établissement d'une zone de prospérité et de bon voisinage* » entre l'UE et ses voisins, notamment « *dans le but de promouvoir la coopération transrégionale* » (Art. 1). Créé au 1^{er} janvier 2007, il devra donc succéder aux programmes divers qui arriveront à échéance de fin 2006 (MEDA, TACIS, PHARE).

Cette assistance, gérée par la Commission, se fera par le biais d'aides non remboursables apportées sous la forme de conventions de financement ou de subvention, et

¹⁸ COMMUNIQUE DE PRESSE DE LA COMMISSION EUROPEENNE « ENP : the next steps », Bruxelles, 02 mars 2005.

¹⁹ COMMUNIQUE DE PRESSE DE LA COMMISSION EUROPEENNE « PEV : Liban », Bruxelles, 02 mars 2005.

²⁰ COMMISSION EUROPEENNE, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat », Bruxelles, 29 septembre 2004 (COM 2004-628 final)

²¹ « Partenariat » a été rajouté pour conserver la Russie dans le champ d'application de cet instrument après qu'elle aie exprimé sa volonté de ne pas être intégrée à la PEV.

de contrats de marché ou de travail (Art. 15 à 19). Elle bénéficiera aussi bien aux « voisins » qu'aux régions des pays de l'Union qui leur sont frontaliers (Art. 6).

Enfin, l'article 29 prévoit un montant de référence de 14 929 millions d'euros pour cet instrument pour la période 2007-2013, soit une moyenne de l'ordre de 2 milliards d'euros par an. Cette proposition d'engagement financier devra bien évidemment être entérinée lors des discussions sur les « perspectives financières 2007-2015 », prévues de débiter au printemps 2005.

2.4 Alors, quoi de neuf ?

Pour apprécier l'apport du plan d'action issu de la PEV par rapport aux accords d'association ou de partenariat, il semble intéressant de comparer les documents de référence pour un pays donné. Dans le cas de la Jordanie, les principales évolutions apportées par le plan d'action sont les suivantes :

- Les exigences vis-à-vis de la démocratie et des droits de l'homme sont nettement plus développées ;
- La notion de coopération visant à la prévention des conflits et leur résolution fait son apparition ;
- Il y a en revanche peu d'évolution sur le plan de la politique commerciale ;
- De nombreuses prescriptions apparaissent dans le domaine des réformes afin de rapprocher la politique jordanienne des standards européens sur dans les domaines régulant l'économie, mais également les transports et l'énergie;
- Enfin, là où l'accord d'association se contentait de vagues déclarations de principe sur la coopération en matière de Justice et d'affaires intérieures (JAI), le plan d'action développe très nettement ce paragraphe, en rentrant dans le détail des objectifs à atteindre.

Les nouveautés qu'apportent les plans d'actions correspondent d'une part à l'évolution des priorités d'action de l'Union européenne depuis la signature des accords d'association ou de partenariat dans les années 90, et d'autre part à notre volonté de préciser nos exigences, en fixant à nos voisins les objectifs précis à atteindre pour qu'ils puissent continuer à bénéficier de notre aide.

Ainsi, la PEV semble maintenant sur les rails, et les déclarations d'intention des années antérieures se traduisent par les premiers documents concrets liant l'UE à une bonne part de son voisinage. Si 2005 marque le début de leur mise en application, les premiers résultats attendus dans la période 2005-2006 et la mise en oeuvre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat en 2007 seront probablement décisifs pour le succès de cette politique, par la dynamique positive qu'ils sauront ou non créer.

3 Quel avenir pour la PEV ?

Cette présentation plutôt optimiste de la PEV mérite néanmoins d'être tempérée par une analyse critique de ses objectifs, qui peuvent apparaître moins altruistes qu'il n'y paraît, des ambiguïtés qu'elle recèle et qui pourront en perturber la mise en oeuvre, ainsi que des incertitudes politiques et financières qui pèsent toujours sur elle.

3.1 Une politique moins altruiste qu'il n'y paraît

Passer en revue les raisons d'être géopolitiques de la PEV nécessite de dresser l'inventaire des avantages que l'Union pourra tirer de son développement. Etablir cet inventaire après avoir décrit objectifs et méthode qu'elle propose peut paraître surprenant sur le plan de la démonstration. Sur le plan pédagogique, il eût en effet été plus logique d'expliquer « pourquoi » la PEV avant d'en décrire le « pour quoi » et le « comment. » Néanmoins, c'est bien dans cet ordre que la PEV a été présentée à nos voisins, sous la forme des communications et décisions de l'UE vues supra. Taire les raisons d'être d'une telle politique avant que de la leur proposer la rend plus altruiste, sinon équitable, qu'elle ne l'est en définitive. En effet, l'analyse des raisons qui ont poussé l'Union à développer la PEV conduit principalement aux avantages qu'elle lui apporte en termes de stabilité des frontières, de débouchés économiques et de sécurité énergétique. Enfin, sous des aspects de marché « gagnant - gagnant, » elle offre finalement peu de garanties à des voisins à qui elle demande de s'engager beaucoup.

3.1.1 *Promotion de la stabilité aux frontières, et des frontières*

L'élargissement de 2004 a, on l'a vu, ouvert à l'Union les grands espaces de l'Europe de l'est. La barrière psychologique du rideau de fer franchi, l'œil se perd dans un horizon sans limite. Pour la première fois depuis sa création, l'Europe politique n'a plus de frontière orientale évidente. Il apparaît dès lors indispensable de fixer un horizon connu comme limite ultime de notre organisation. Cependant, ni l'histoire ni la géographie ne facilitent cette définition. Ainsi, faute de repère suffisamment marqué, la frontière orientale de l'Europe sera

définie par le processus d'élargissement en cours : les pays engagés dans un processus d'adhésion font (ou feront prochainement) partie de l'Europe. Les autres seront ... les voisins ! La PEV est bien une initiative unilatérale²² de l'Union européenne qui répond à notre préoccupation de **fixer nos frontières**.

Définir les limites géographiques de l'Union est une chose, encore faut-il ne pas en faire une ligne de fracture générant envie et frustration chez nos voisins, par le décalage des niveaux et des styles de vie de part et d'autre de nos frontières. D'où l'accent mis sur la nécessité de promouvoir stabilité et prospérité sur nos frontières, mais aussi au-delà. Le pragmatisme a du mal à se parer d'altruisme : c'est bien pour assurer la **stabilité à nos frontières** que nous proposons à nos voisins de les aider à rejoindre nos standards. Günter Verheugen, alors commissaire de l'élargissement et la PEV, l'a bien souligné, affirmant que « *la sécurité de nos citoyens*²³, » (... bien avant celle de nos voisins) « *était l'un des enjeux majeurs de cette politique.* »

Ainsi, derrière nos offres d'ouverture et d'aide à nos voisins se trouve la défense de notre propre besoin de stabilité. Mais ce n'est pas la seule dimension dans laquelle la PEV n'est pas forcément aussi attrayante qu'il n'y paraît pour nos voisins. L'économie en est une autre.

3.1.2 *Le prix de la réforme économique*

Sur le plan politique, mais également pour celui des choix de stratégie économique, l'élargissement de l'Europe vers l'est coupe littéralement en deux l'ancien bloc soviétique. La Biélorussie, l'Ukraine et la Moldavie n'ont pas suivi la même évolution que les pays engagés dans le processus d'adhésion, qui ont bénéficié massivement de l'aide européenne et de l'appui aux réformes. Le risque est donc grand de voir se créer le long de la frontière de l'Union élargie un écart de la richesse nationale qui ira croissant entre les anciens pays communistes, alors même qu'ils avaient des relations économiques particulièrement fortes ils

²² Bien que leurs motivations soient très différentes d'un pays à l'autre, on notera à ce sujet le peu d'enthousiasme qu'ont manifesté la Russie et la Biélorussie à l'annonce de cette politique. On notera également que l'Ukraine, comme la Moldavie, si elle se montrent enjouées à l'idée de se rapprocher de la grande famille européenne, ont pour objectif de l'intégrer, non de rester « sur le palier ».

²³ Günter Verheugen, "Towards a Wider Europe: the new agenda", Bratislava, 19 March 2004.

y a seulement 15 ans. Entre 1994 et 1999, la Pologne réalisait déjà entre 60 et 70% de ses exportations vers l'UE, tandis que celles à destination de la Russie s'effondraient de plus de 70% en 1999, et celles vers l'Europe centrale de près de 40%²⁴. L'écart important qui existe déjà entre la moyenne du PIB par habitant de l'UE-25 avec celui de l'Ukraine ne pourra qu'attiser convoitises et frustrations à l'égard de cette Europe si privilégiée. Ce constat peut être étendu à nos voisins du sud, alors même que nos échanges avec eux leur sont indispensables²⁵.

C'est pourquoi la PEV vise clairement à éviter la création d'une ligne de fracture le long de nos nouvelles frontières. L'offre économique qu'elle propose s'avère plus équilibrée pour nos voisins. Il s'agit en effet d'aider financièrement et techniquement les pays concernés à transformer leur cadre législatif sur la base de l'acquis communautaire tout en leur faisant miroiter un meilleur accès à notre marché intérieur. Il s'agit également de les aider à s'intégrer dans le marché mondial, en militant pour leur accès aux structures internationales telles que l'OMC. Il s'agit enfin de les convaincre que la mise en œuvre des réformes structurelles leur permettra d'être plus attractifs pour les flux d'investissement étrangers directs (IED) dont leur économie manque cruellement²⁶.

Cependant, l'expérience des programmes tels que TACIS et MEDA, toujours en cours, montrent que la convergence vers les normes européennes ne progresse que très lentement malgré une aide européenne conséquente. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer le bilan mitigé du processus de Barcelone dans les pays méditerranéens. L'une des raisons de ce manque de résultats tient aux nombreux facteurs socioculturels qui rendent difficiles l'application de certaines libertés dans des pays qui n'ont par ailleurs qu'une expérience partielle et récente de la démocratie. Bien que non concernés par la PEV, on peut aussi constater que toute l'aide, européenne ou non, apportée à la Bosnie-Herzégovine ou au

²⁴ PARLEMENT EUROPEEN, « Note sur la situation politique et économique de la Pologne et ses relations avec l'Union européenne dans la perspective de l'adhésion », Octobre 2000 http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/12a2_fr.htm

²⁵ La part relative de nos échanges commerciaux avec eux est encore plus importante pour leur économie qu'avec les pays de l'est, voir annexe 2, graphique 1.

²⁶ Voir annexe 2, graphiques 2 à 4.

Kosovo n'a en rien permis le rapprochement effectif de leurs règles économiques (ou plus exactement de leur application) avec l'acquis communautaire : la prévarication, l'économie grise et la corruption y détiennent toujours une place primordiale. Plus à l'est enfin, la proximité de l'ancien centre russe n'est pas sans créer des tensions importantes dans des pays qui doivent s'affranchir des errements de cette tutelle pour se rapprocher de l'UE. Ces tensions tiennent d'une part aux efforts (pressions) que la Russie déploie pour ne pas voir son influence se réduire auprès de ses anciens satellites, et d'autre part aux restructurations économiques et industrielles induites qui, inévitablement, laissent de côté, au moins de façon transitoire, une part de la population.

Ainsi, l'aide apportée par l'UE au développement économique et au rapprochement législatif des standards européens a déjà montré les limites de son efficacité. Celle-ci sera probablement accrue par la création d'un lien direct subordonnant le montant des aides aux progrès effectifs dûment contrôlés par la Commission²⁷. Néanmoins, le renfort des contrôles extérieurs sur l'économie et le corps législatif de pays souverains renforcera chez eux le sentiment de perdre une partie de leur indépendance, au profit d'une Union européenne qui leur refuse par ailleurs l'intégration. Faire accepter par leurs populations cet état de fait constitue un défi supplémentaire pour les gouvernements concernés.

On pourra objecter que ce défi a été relevé avec succès par des pays comme la Pologne, la Hongrie ou la Slovaquie. Ils ont su, en une quinzaine d'années, transformer un corps législatif et des pratiques économiques héritées du bloc communiste pour en adapter la forme aux exigences de l'acquis communautaire. L'écrasante majorité des observateurs s'accorde néanmoins pour souligner que cet exploit, car il s'agit bien de cela, n'a été possible que dans une perspective d'intégration pleine et entière à l'Union européenne. Cette « carotte d'or » représentait un objectif suffisamment important pour accepter d'en payer le prix.

²⁷ Si la Commission délègue aux instances créées dans le cadre des accords de partenariat ou d'association cette responsabilité de contrôle, il est probable que leur efficacité soit amoindrie.

On pourra à l'inverse remarquer que d'autres pays²⁸, bien qu'engagés dans un processus d'adhésion, n'ont pas réussi à satisfaire aux critères de Copenhague dans les délais initialement envisagés, et se sont donc vus « dételés » du train de l'élargissement de 2004.

Ainsi, pour alléchante qu'elle soit, l'offre économique de la PEV ne sera pas nécessairement suffisante pour entraîner une adhésion sincère de l'ensemble des Etats à qui elle s'adresse. La rédaction des plans d'action définis en partenariat avec chacun d'eux doit impérativement prendre en compte cette dimension, au risque de leur faire perdre de leur pertinence.

3.1.3 *Facteur énergétique*

Etroitement liés à l'économie, les enjeux énergétiques sont également une raison importante de l'attention portée par l'UE à l'est et au sud-est du continent.

Elle dépend en effet pour 15% de la Russie pour satisfaire ses besoins en gaz naturel et en pétrole. De plus, cette dernière dispose de plus du tiers des réserves mondiales de gaz. Il est donc indispensable que la Russie puisse exporter ces matières premières vers l'Europe, en traversant des pays stables et amicaux. Cet argument a également milité pour l'intégration des pays du Caucase dans le champ de la PEV.

Vers le sud, l'UE dépend du Maghreb à hauteur de 15% de ses approvisionnements en pétrole, et de près du double (27%) pour le gaz.

Ces quelques chiffres, mieux qu'un long discours, illustrent les intérêts de l'Union européenne à l'égard de ses voisins ... dont seuls les quelques rares pays producteurs pourront tirer bénéfice.

3.1.4 *Des plans d'action finalement peu équilibrés*

Les plans d'action sont les éléments de la PEV qui assurent le retour au bilatéralisme dans les relations entre l'UE et ses nouveaux voisins, notamment parce qu'ils font l'objet de négociations. Leur succès est pourtant subordonné à deux principes importants : l'égalité dans le processus d'élaboration et l'équité dans le processus de réalisation.

²⁸ La Roumanie et la Bulgarie, initialement prévues d'entrer dans l'Union en mai 2004, ont vu cette échéance reportée au mieux à 2007.

Si le premier principe semble acquis eu égard aux déclarations de G. Verheugen qui indiquait que « *les plans d'action ne contiendraient aucun élément qui ne serait pas totalement approuvé par les deux parties*²⁹, » le second semble plus difficile à respecter dans la mesure où les appréciations des parties sur la question des critères de référence (benchmarks) et des engagements (commitments) diffèrent profondément.

Selon l'UE, l'accomplissement des critères de référence dans un domaine ne doit pas nécessairement conduire à l'obtention d'un avantage pour le pays partenaire et donc à un engagement précis de la part de l'UE. Le gouvernement ukrainien a fait remarquer, à plusieurs reprises, que le plan d'action était centré sur les demandes de l'Ukraine et sur les actions qu'elle doit mener, alors qu'il incluait peu d'obligations et de promesses de la part de l'UE.

Du point de vue ukrainien, probablement partagé par d'autres pays, le principe et les modalités du plan d'action s'avèrent donc beaucoup moins équilibrés que présenté initialement.

3.2 Politique marquée par l'ambiguïté

L'une des faiblesses majeures de la PEV réside dans ses ambiguïtés.

- Ambiguïtés internes basée sur les formules de compromis adoptées dans son élaboration et le jeu des communications de la Commission et décisions du Conseil.
- Ambiguïtés également avec nos voisins à qui tout n'est pas dit, ou qui, avec plus ou moins de bonne foi, ne comprennent que ce qu'ils veulent comprendre.

3.2.1 *Entre voisinage et adhésion : chacun sa lecture*

On l'a vu, la PEV désigne les pays qu'elle concerne, nos voisins, comme la limite extérieure de l'Union. Faire cet objectif au nom de l'ambiguïté constructive ne sera pas, le moment venu, sans poser des problèmes de mésentente, voire de frustration au sein de populations qui se sentiraient flouées.

Le cas de l'Ukraine est à ce titre instructif. Selon ce qui a été dit supra, son appartenance à notre voisinage la prive *a priori* de vocation à intégrer l'Union. Cependant, la commission parlementaire de coopération UE - Ukraine soutenait en février 2004 « *la forte*

²⁹ Op.cit.

*vocation de l'Ukraine à faire partie de l'Union européenne*³⁰ » en vertu de l'article 49 du traité sur l'Union qui stipule que celle-ci « *est ouverte à tous les Etats qui respectent ses valeurs et s'engagent à les promouvoir ensemble.* » Quelques lignes plus loin, cette déclaration, après avoir souligné « *que l'Ukraine, de par [...] son potentiel pour devenir un partenaire de plus en plus précieux de l'UE, doit se voir accorder un rôle particulièrement important dans le contexte de l'Europe élargie – Voisinage* » insiste sur le fait « *que cette politique pourrait avoir les mêmes répercussions positives sur l'Ukraine que celles qu'a entraînées le processus d'élargissement pour les pays adhérents*³¹. » Ce document, pourtant approuvé à l'unanimité des représentants ukrainiens et du parlement européen, mais également du Conseil de l'UE et, plus surprenant encore, de M. Michaël Leigh, chef du groupe de travail sur l'Union élargie et représentant la Commission européenne, laisse clairement entendre que la PEV ne s'oppose en rien à de nouveaux élargissements.

L'ambiguïté entre les deux sensibilités (PEV – voisinage et PEV – adhésion) devra être levée un jour, et il est aujourd'hui difficile de définir de quel côté penchera la balance. Il est en revanche aisé de prédire les frustrations ukrainiennes si on lui ferme demain les portes de l'adhésion.

3.2.2 *Politique européo-centrée*

La PEV est, on l'a vu, une initiative européenne destinée à des pays qui le sont géographiquement (à l'est), ou pas du tout (rivages méditerranéens). Elle est basée sur les valeurs qui ont prévalu tout au long de sa construction et qui la cimentent aujourd'hui. Qu'il s'agisse des droits de l'homme ou des libertés individuelles, de la démocratie ou de la tolérance, ces valeurs sont issues d'un processus de maturation long et complexe qui s'est fait au fil des siècles dans un ensemble géographique et humain défini. C'est au travers de nos guerres internes et de nos révolutions, de nos systèmes économiques et sociétaux, de la religion chrétienne et du développement de l'art sur le continent que s'est forgée la culture européenne. Pour importantes qu'elles soient, nos valeurs actuelles ne sont que récentes et

³⁰ Commission parlementaire de coopération UE – Ukraine, 7^e réunion, « Déclaration finale et recommandations, » paragraphe n°1, Bruxelles, 16 et 17 février 2004

³¹ Ibid – paragraphe 5

endémiques, et leur universalité toute relative. Ce sont des plantes aussi exigeantes que fragiles, que nos tentatives répétées de transplantation n'ont pas réussi à réellement faire éclore sous d'autres cieux, faute du terreau originel dont elles ont besoin pour s'épanouir. La démocratie en Afrique n'en a que les apparences, dans laquelle le multipartisme ne reflète que la diversité ethnique ; la société musulmane s'accorde mal dans son ensemble de la tolérance religieuse ou morale ; les rapports de forces ne se mesurent pas selon les mêmes critères aux confins de la Russie ou entre les protagonistes du conflit israélo-palestinien. Il ne s'agit pas de comparer tel ou tel système, encore moins de souscrire à la thèse du conflit des civilisations, mais de rappeler quelques évidences géopolitiques.

La situation politique en Algérie, le radicalisme islamiste en Egypte ou dans les pays arabes, le conflit israélo-palestinien³², mais également la dictature en Biélorussie ou les difficultés à régler le problème transnistrien rappellent que les valeurs défendues par l'Europe ne sont pas nécessairement partagées dans « le cercle de nos voisins ». Historiquement, les droits de l'homme ou la démocratie ne font souvent pas partie des pratiques en vigueur dans nombre de ces pays, qui doivent les intégrer sans avoir suivi le long processus de maturation que la majorité des pays de l'Union a suivi. Aussi peut-on regretter qu'il arrive que certains de nos voisins ne partagent les « valeurs de l'Union européenne³³ » qu'en façade, pour obtenir à bon compte les subsides accordées aux pays « bons élèves ». La révolution orange qui a eu lieu en Ukraine début 2005 a bien mis en évidence des pratiques fort peu démocratiques, telles que le trafic des élections présidentielles, voire l'assassinat (non encore prouvé il est vrai) de journaliste d'opposition, dans un pays pourtant encensé par la commission parlementaire UE - Ukraine (voir supra).

Ce tableau peu réjouissant de notre voisinage n'a pas pour but d'accréditer l'image d'une « Europe citadelle cernée par les gueux. » Il s'agit seulement de souligner que les valeurs promues par l'UE peuvent revêtir un sens différent d'un pays à l'autre au gré de la réalité des différences culturelles et sociétales. Ces valeurs peuvent même apparaître comme

³² Et ce, malgré la lueur d'espoir née de l'élection de Mahmoud Abbas en janvier dernier à la tête de l'Autorité palestinienne

³³ Voir à ce sujet l'indice de bonne gouvernance défini par la banque mondiale, annexe 2, graphique 11

un frein aux yeux de certains dirigeants, qui verraient leur autorité sapée si elles devenaient réalité dans leur pays. Pour ces différentes raisons, leur application ne sera pas aussi naturelle et gratuite dans notre voisinage que pouvait l'espérer l'Union européenne lorsqu'elle a décrit la PEV au travers de son propre prisme³⁴.

3.2.3 *Des voisins finalement assez peu pressés*

La troisième ambiguïté inhérente à la PEV tient à son attirance présumée sur nos voisins. Or un rapprochement avec l'Union européenne peut, aux yeux de certains, ne pas être dans leur intérêt, que ce soit pour préserver leur indépendance, leurs forces vives ou leur souveraineté.

L'argument de maintien d'indépendance peut valoir pour des pays aux régimes encore partiellement autoritaires, à l'exemple des pays du Maghreb, et peu soucieux de devoir s'adapter trop vite aux normes et standards démocratiques en vigueur au sein de l'UE (voir supra).

Par ailleurs, pour certains pays à l'Est de l'Europe, les perspectives de détérioration des relations avec la Russie peuvent constituer des freins puissants à une volonté d'intégrer l'UE considérée par la Russie comme un concurrent économique majeur.

Un rapprochement éventuel à l'UE garantit certes la flexibilité géographique du marché du travail dans les zones frontalières. Cependant, et surtout pour les pays connaissant un taux de chômage très élevé, la PEV peut entraîner un risque d'émigration de nature économique de la population active de l'autre côté des frontières de l'UE³⁵. Si dans le court terme, cette tendance peut être considérée comme un avantage (entrées directes de devises), le développement économique de ces pays sera certainement pénalisé dans le moyen et long terme par cette main-d'œuvre qui leur fera défaut.

³⁴ Le sociologue Alain Touraine parle de cet européano-centrisme dans des termes encore plus durs : « On voit d'un côté s'affirmer l'hégémonie d'un occident qui se juge universaliste et qui détruit des cultures et des nations autant que des espèces animales ou végétales au nom de ses techniques et de leurs succès ; de l'autre se développe un anti-européocentrisme qui verse dans un différentialisme agressif chargé [...] de haine »

³⁵ Voir annexe 2, graphes 8 à 10.

Enfin, l'adhésion d'un pays à la PEV a notamment comme conséquence de lui faire perdre une certaine autonomie, ne serait-ce que par le droit de regard de l'Union sur le fonctionnement de ses institutions et de sa politique intérieure. La Russie, par exemple, souhaite que l'UE ne pèse pas sur la conduite de ses réformes nationales (réforme de ses armées et de ses structures gouvernementales), et redoute que l'UE considère le problème tchéchène comme une crise internationale alors qu'elle entend le gérer comme un problème interne. Elle ne veut pas voir se répéter le précédent du Kosovo et le recours à la force par une organisation régionale contre sa volonté et sans mandat des Nations Unies. Le refus russe d'adhérer à la PEV souligne sa volonté d'influencer et/ou d'intervenir au niveau international tout en restant libre dans la gestion de ses affaires nationales.

Il apparaît ainsi que l'offre de l'UE vers ses voisins pourra dans certains cas être insuffisante pour voir ces derniers s'engager sans réserves dans la PEV pour des raisons internes ou parce que les exigences liées à cet engagement sont trop lourdes.

3.3 Une évolution incertaine

Au-delà des raisons évoquées supra liées à une vision idéalisée des relations avec nos voisins, l'efficacité de la PEV dépendra pour beaucoup de la volonté politique européenne de la mettre en œuvre. Or celle-ci dépendra d'une part de l'harmonisation des vues et des intérêts de chacun des pays membres de l'Union, et d'autre part de sa détermination à offrir des perspectives suffisamment attractives pour que nos voisins s'y engagent malgré leurs éventuelles réserves.

3.3.1 *Nécessité d'harmoniser les priorités des états membres*

Les actions de partenariat sont indissociables de la dimension politique dans laquelle elles interviennent et leurs effets sur la paix et l'économie doivent participer à la politique propre de nos voisins tout autant qu'à celle des pays européens. Force est cependant de constater qu'aujourd'hui les positions européennes sur la politique de voisinage dépendent surtout d'intérêts nationaux même si par l'intermédiaire de l'office EuropeAid, l'aide extérieure au développement fournie par l'UE est supranationale:

- les États de l'ouest et du nord de l'Europe se sentent modérément concernés par les problèmes de voisinage même si le 11 septembre 2001 et les attentats de Madrid du 11 mars 2004 ont été un révélateur de la mondialisation du terrorisme;
- les États méditerranéens, parties prenantes de l'équilibre dans cette région, cherchent avant tout à régler les problèmes de flux migratoires et de concurrence;
- les États de l'est cherchent surtout à stabiliser la zone encore fragile des Balkans et à gérer les problèmes de criminalité en provenance des pays de l'ex-pacte de Varsovie.

Cet état des lieux souligne des divergences importantes qui seront sans doute sources de difficultés pour l'Union à fixer les priorités, notamment financières, de la PEV.

Mais cette dernière a également suscité des désaccords entre les différentes composantes de l'UE. En mars 2004, la Commission a dû reporter l'ouverture des négociations avec les pays concernés par cette politique, suite à la critique formulée par les Etats membres. Ceux-ci lui reprochaient d'outrepasser son mandat en conduisant de manière opaque les négociations en vue de la rédaction des plans d'action. Certains Etats membres ont également exprimé leur inquiétude face à une Commission qui devient trop autonome, sans l'accord du Conseil, pourrait conduire à de faux espoirs chez les voisins.

Enfin, sur le plan de la méthode, la question des priorités entre réformes politiques et économiques n'est pas tranchée. Doit-on favoriser chez nos voisins les réformes politiques desquelles découleront naturellement la modernisation économique, ou bien doit-on faire effort sur les conditions du développement économique qui les obligera les Etats à moderniser leurs structures politiques, éventuellement sous la pression de la société civile ? Il n'existe probablement de « recette miracle » adaptable à tous les pays, et trouver le bon équilibre garantissant

3.3.2 *Nécessité d'harmoniser les structures de coopération existantes et la PEV*

Au-delà des dissensions possibles entre pays, la PEV apporte avec elle des contradictions avec les politiques et accords déjà en vigueur. L'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, rassemblée le 15 mars 2005 au Caire, déclarait quelques inquiétudes au sujet de la cohérence entre le processus de Barcelone et la PEV³⁶.

Dès son préambule, elle rappelle « *que le cadre multilatéral est complémentaire d'un renforcement des relations bilatérales*³⁷, » en faisant référence au nécessaire développement des relations bilatérales entre pays de la rive sud de la Méditerranée pour accroître la stabilité de la région. Plus loin point l'inquiétude sur l'élargissement de l'Union à 25, qui, s'il « *doit être vu comme une chance pour le partenariat euro-méditerranéen*, [pose néanmoins] de

³⁶ Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne, « Résolution sur l'évaluation du processus de Barcelone à la veille de son dixième anniversaire », Le Caire, 15 mars 2005.

³⁷ Ibid, point B du préambule

*nombreux défis positifs aux méthodes de travail du processus de Barcelone*³⁸. » Celle-ci se précise plus loin, l'assemblée attirant l'attention « *sur le risque d'accroître la dépendance bilatérale des pays partenaires à l'égard de l'Union européenne si on se concentre exclusivement sur l'approche bilatérale différenciée, en sapant la faible coopération sous-régionale déjà existante*³⁹. » La PEV est directement visée, l'assemblée invitant « *le Conseil des ministres de l'Union et la Commission européenne à clarifier l'articulation institutionnelle et opérationnelle entre le Processus de Barcelone, la politique de voisinage et le partenariat stratégique,* » puis souhaitant « *que le Processus de Barcelone revitalisé [...] occupe une place centrale au sein du partenariat euro-méditerranéen, restant la clé de voûte du partenariat et du dialogue entre l'Union européenne et la région méditerranéenne*⁴⁰. » L'inquiétude manifestée par ces parlementaires rappelle certes la fragilité de leur position au regard des maigres résultats engrangés par le processus de Barcelone au cours de ses dix ans d'existence, mais souligne également les incohérences qu'il s'agira de régler dans l'articulation des différentes formes de coopération avec nos voisins méditerranéens.

Pour être complet, il est à souligner que le 14 mars, veille du communiqué cité supra, la vice-présidente de l'UE responsable des relations institutionnelles et de la communication, Margot Wallström⁴¹, tentait de rassurer les parlementaires euro-méditerranéens en minimisant les incohérences entre Barcelone et PEV, en soulignant le « *caractère hautement symbolique* » de l'idée euro-méditerranéenne, et en affirmant que « *les différences [des politiques] peuvent être surmontées. [...] Si divergences il y a, c'est dans le rythme des évolutions* » attendues des pays méditerranéens. Et de conclure que la PEV « *complète [le processus de Barcelone], et fera bouger les choses*⁴². »

³⁸ Ibid, point K du préambule

³⁹ Ibid, paragraphe 23

⁴⁰ Ibid, paragraphes 20 et 21

⁴¹ Discours de Margot Wallström sur les rapports entre PEV et partenariat euro-méditerranée, prononcé devant l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne le 14 mars 2005 au Caire.

⁴² « *It adds to it and makes things happen.* »

3.3.3 *Un financement non encore acquis*

Si le financement des programmes que la PEV a intégrés est acquis jusqu'en 2006, l'année 2007 ouvrira une nouvelle période budgétaire (perspectives 2007-2013) dont le contenu devrait être discuté par les Etats membres à partir du printemps 2005. Bien que la Commission aie déjà annoncé vouloir augmenter de façon significative la dotation financière de la PEV, elle restera trop modeste pour être réellement attractive face aux défis qu'ont à relever les nouveaux voisins en termes de développement. En conséquence, le seul levier financier efficace sera celui de l'accès au marché intérieur européen, beaucoup plus délicat à manipuler car moins réversible.

Par ailleurs, la Commission souhaite voir augmenter la contribution directe des Etats membres au budget de l'Union, faisant passer leur participation de 1 à 1,14% de leur PIB. Cette mesure ne soulève pas, on l'imagine, l'enthousiasme des pays riches. Ils seront d'autant plus enclins à demander des compensations, directes ou indirectes, dont l'altruisme et le désintéressement de la PEV pourraient faire les frais.

De plus, le faible taux de croissance de la zone Euro (entre 2 et 2,5% attendus en 2005) limite également les ressources de l'Union, alors même que les chantiers se multiplient au rythme de l'élargissement et de l'approfondissement de l'Union.

Enfin, les programmes TACIS et MEDA arriveront à échéance en 2006, et l'engagement financier lié à l'ENPI n'est pas encore confirmé, même si la Commission souhaite un accroissement important des montants alloués au partenariat.

Ainsi, sur le plan financier, aucune décision de financement de la PEV n'a encore été arrêtée, et il est probable que le volontarisme affiché par la Commission se heurte à de nombreux intérêts particuliers lors des discussions sur les perspectives 2007-2013, affaiblissant d'autant la portée de cette politique.

3.3.4 *Manque de leviers*

L'offre de l'Union européenne s'arrête *a priori*, « aux portes des institutions. » Avec sa seule aide financière aux réformes et une ouverture encore hypothétique de son marché, la PEV est loin d'offrir la même « carotte d'or » que celle de l'adhésion. Il est probable que la Slovénie ou la Hongrie n'auraient pas réglé aussi rapidement le problème des minorités ethniques s'il ne s'était agi d'une condition indispensable pour rejoindre l'UE...

De même, les APC et le processus de Barcelone qui proposaient la « carotte de bronze » au travers du système de l'association n'a pas obtenu les résultats escomptés, en grande partie par manque de dispositions incitatives.

Entre les deux, la PEV pourrait constituer la « carotte d'argent » qui permettrait, comme on l'a vu, d'éviter la création de fractures le long de nos frontières en incitant nos voisins à nous ressembler, mais sans espoir de devenir des nôtres. Ce sera pour l'Union européenne un numéro d'équilibriste qui la fera jongler entre mesures incitatives et contrôle effectif des réformes, tout en surmontant les divergences internes qui auront toujours tendance à affaiblir sa résolution. Vaste programme !

Par ailleurs, si les Etats-Unis pèsent d'un poids certain sur la stabilité méditerranéenne, c'est notamment grâce à la présence de la VI^e flotte qui y croise. A l'opposé, l'Union européenne n'a que ses protestations à adresser à Israël lorsque Tsahal détruit l'aéroport de Gaza que ses financements venaient juste de reconstruire, au début de la seconde Intifada. Ces deux exemples évidemment caricaturaux soulignent que les moyens de pression de l'Union restent essentiellement financiers ou imprécatoires, ce qui la fait souvent percevoir comme un « tigre économique, nain diplomatique ». Dans un monde toujours régi par les rapports de forces violents, il n'est pas évident que la seule diplomatie positive dont la PEV se revendique permette d'obtenir des résultats tangibles.

CONCLUSION

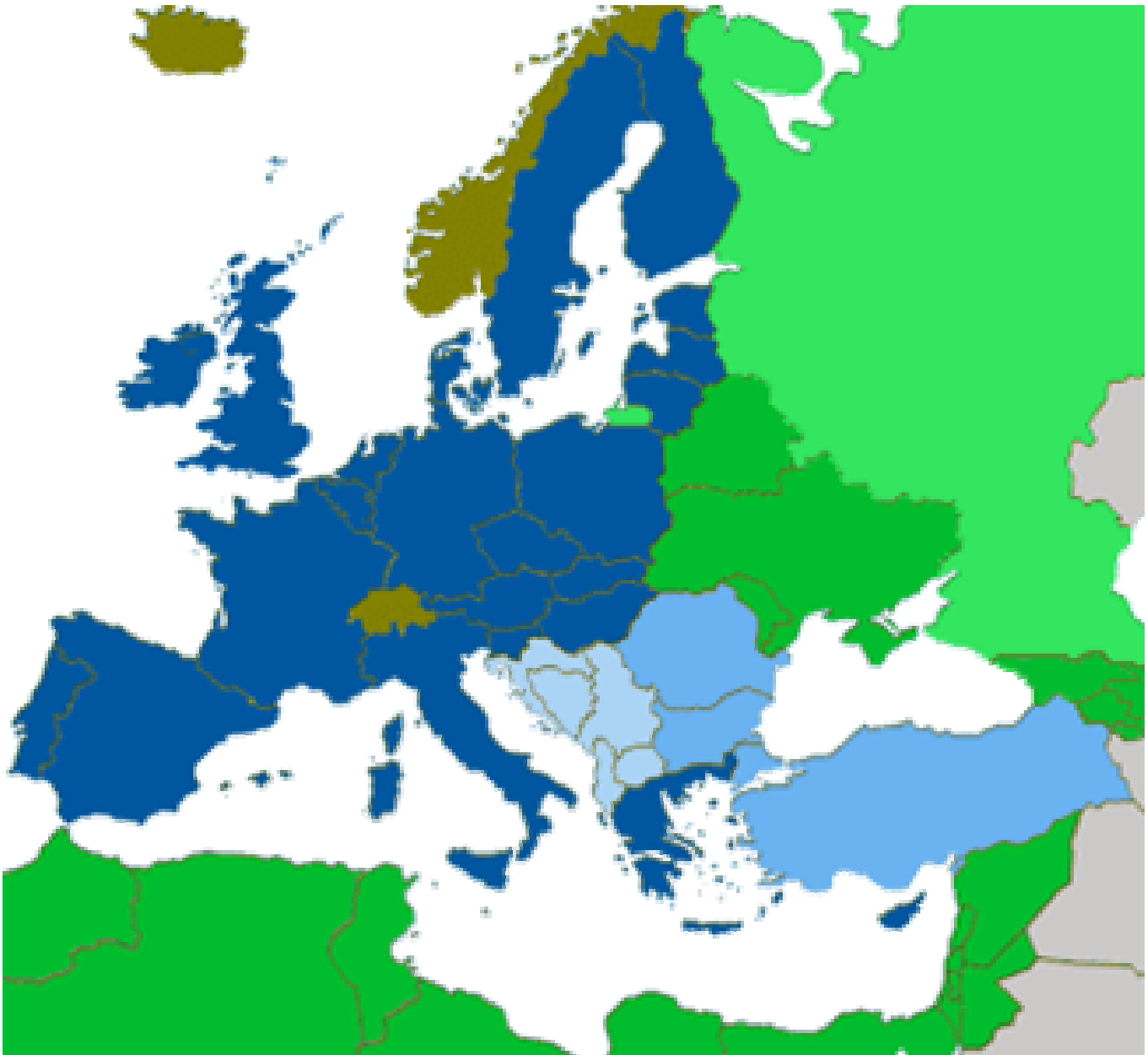
L'élargissement de l'Union européenne en 2004 a profondément modifié ses frontières et ses rapports à son voisinage. Les anciens frères du bloc communiste ont été séparés entre ceux qui ont pu rejoindre les rangs de l'Union et les autres, tandis que les relations entre UE et pays méditerranéens stagnaient dans le cadre d'un processus de Barcelone languissant. De plus, la multiplication de sensibilités divergentes sur l'attitude à avoir vis-à-vis des pays frontaliers rend toujours plus difficile la coordination de l'action de l'Union européenne dans ce domaine.

La PEV se propose depuis 2003 de faire face à cette évolution, en invitant l'ensemble des pays ayant une frontière commune avec l'Union à créer un « *cercle d'amis* » qui « *partagerait tout avec l'Union, sauf les institutions.* » Cette initiative doit permettre d'une

part d'échanger réformes politiques, économiques et structurelles contre un meilleur accès au marché européen, d'autre part de diffuser les valeurs de démocratie et de tolérance chères à l'Union, et enfin de fixer les limites ultimes de l'Union.

A mi-chemin entre les exigences des critères de Copenhague et l'offre des accords antérieurs de partenariat ou d'association, elle apparaît comme une démarche ambitieuse, s'inscrivant dans la volonté stratégique de l'Europe d'être une puissance au minimum régionale. Cependant, elle recèle encore de nombreuses ambiguïtés qui pourraient menacer à terme ses chances de succès. Sa méthode, basée sur des plans d'action négociés avec chacun de nos partenaires et financée par l'ENPI, son instrument dédié, ne lui garantit pas de pouvoir s'affranchir des divergences de priorités des pays de l'Union, ni des différences d'interprétation de son projet entre l'UE et ses voisins.

Ainsi, l'avenir de la politique européenne de voisinage réside-t-il essentiellement dans la volonté dont feront preuve les Nations européennes de transcender leurs divergences pour la mener à bien. Seule une Union réellement unie et solidaire pourra convaincre nos voisins de son bien fondé et de leur intérêt à y souscrire sans arrière-pensées. La ratification par chacun des 25 du traité constitutionnel de l'Union pourrait être un premier pas dans l'affirmation de cet intérêt commun européen transcendant celui des Nations ou des communautés.

ANNEXE 1 : CARTE DE L'UNION EUROPEENNE ET DE SES VOISINS

Les pays concernés par la PEV figurent en vert sapin sur cette carte (Réf. : site de la PEV)

- Algérie
- Autorité palestinienne
- Arménie
- Azerbaïdjan
- Biélorussie
- Egypte
- Géorgie
- Israël
- Jordanie
- Liban
- Libye
- Maroc
- Moldavie
- Syrie
- Tunisie
- Ukraine

ANNEXE 2: TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau 1 : Indicateurs économiques de base

	Population par habitant en millions	PIB en euros	Total des importations en millions d'euros	Total des exportations en millions d'euros	Importations de l'UE en millions d'euros	Exportations vers l'UE en millions d'euros	IED en millions d'euros
Israël	6,4	19 578	36 721	32 032	15 557	8 544	3 397
Algérie	30,7	1 974	12 882	21 788	8 234	14 473	1 335
Égypte	65,3	1 663	14 063	4 614	4 191	1 453	569
Libye	5,4	1 776 ⁽¹⁾	4 867	12 548	3 247	10 331	- 112
Maroc	29,2	1 296	12 192	7 945	6 302	5 562	2 966
Tunisie	9,7	2 301	10 622	7 379	7 563	5 892	543
Jordanie	5,2	1 901	5 344	2 553	1 535	98	189 ⁽²⁾
Liban	3,6	5 284	7 072	1 030	3 366	274	278 ⁽²⁾
Territoires palestiniens occupés	3,0	1 591 ⁽¹⁾	3 339 ⁽¹⁾	653 ⁽¹⁾	31 ⁽³⁾	6 ⁽³⁾	57 ⁽²⁾
Syrie	17,1	1 292	6 970	6 121	2 287	3 747	229 ⁽²⁾
Belarus	10,0	1 352	8 966	8 286	1 387	917	189
Moldova	4,3	417 ⁽¹⁾	998	636	278	136	167
Féd. de Russie	144,8	2 382	41 006	91 864	16 597	35 703	2 835
Ukraine	49,1	855	18 665	16 139	5 437	3 316	862

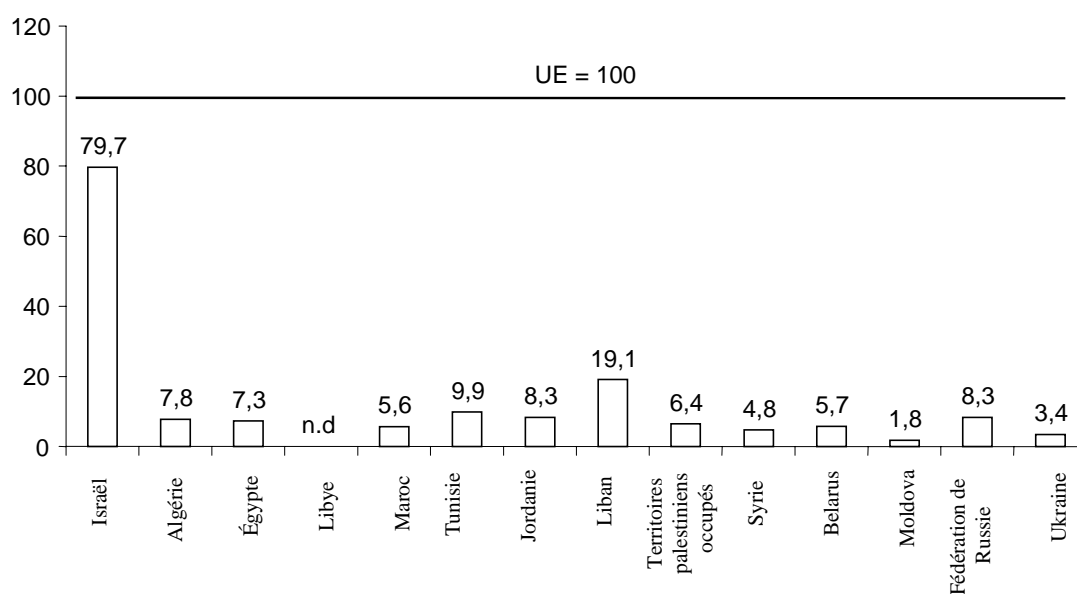
Source : WDI 2002 (Banque mondiale), FMI (PIB par habitant), FMI (données commerciales), EIU, UNCTAD/DITE pour les IED. Données 2001.

(1) Données 2000

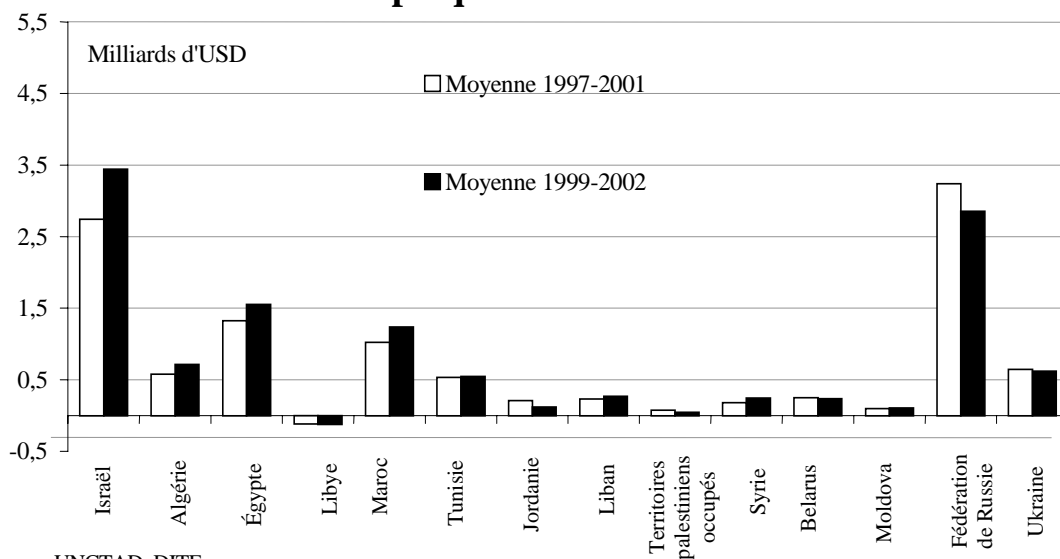
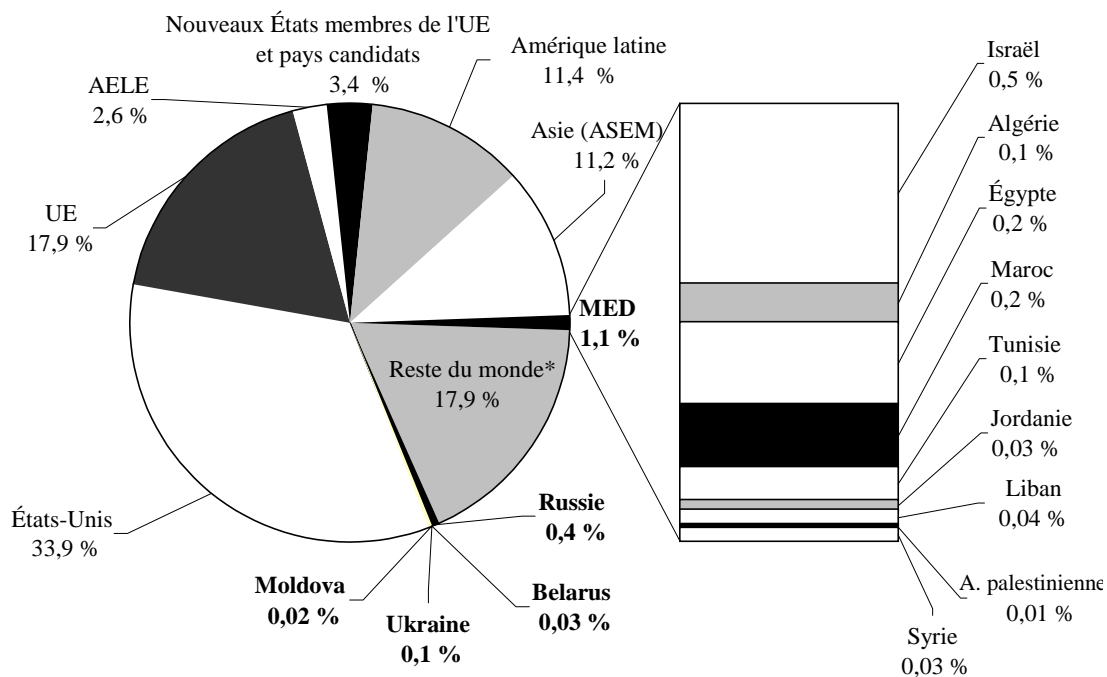
(2) Estimations

(3) Inversion des données rapportées par l'UE

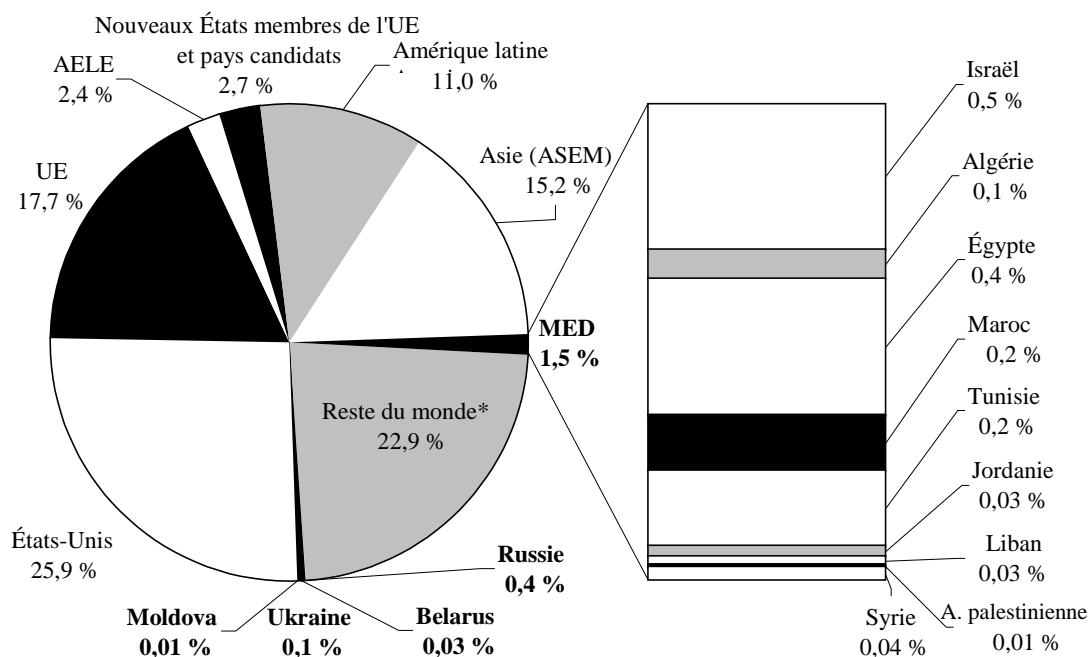
Graphique 1 : PIB par habitant en % de celui de L'UE



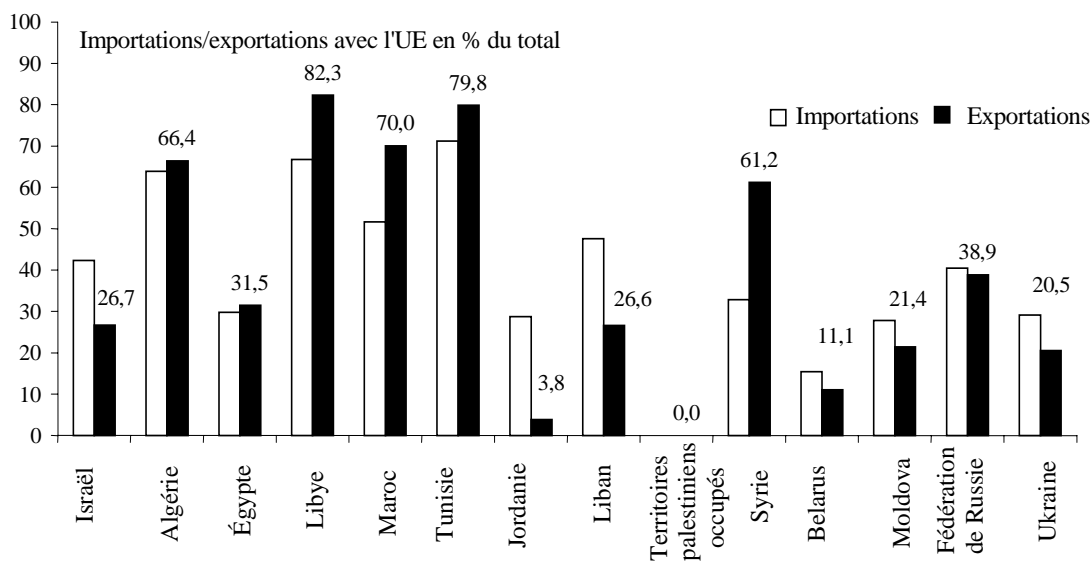
Source : WDI 2002, Banque mondiale, calcul des services de la Commission

Graphique 2 : Flux totaux d'IED**Graphique 3 : Part dans les flux entrants d'investissements étrangers mondiaux (Moyenne 1998-2001)**

Graphique 4 : Part dans le stock mondial d'investissements étrangers entrants (2001)

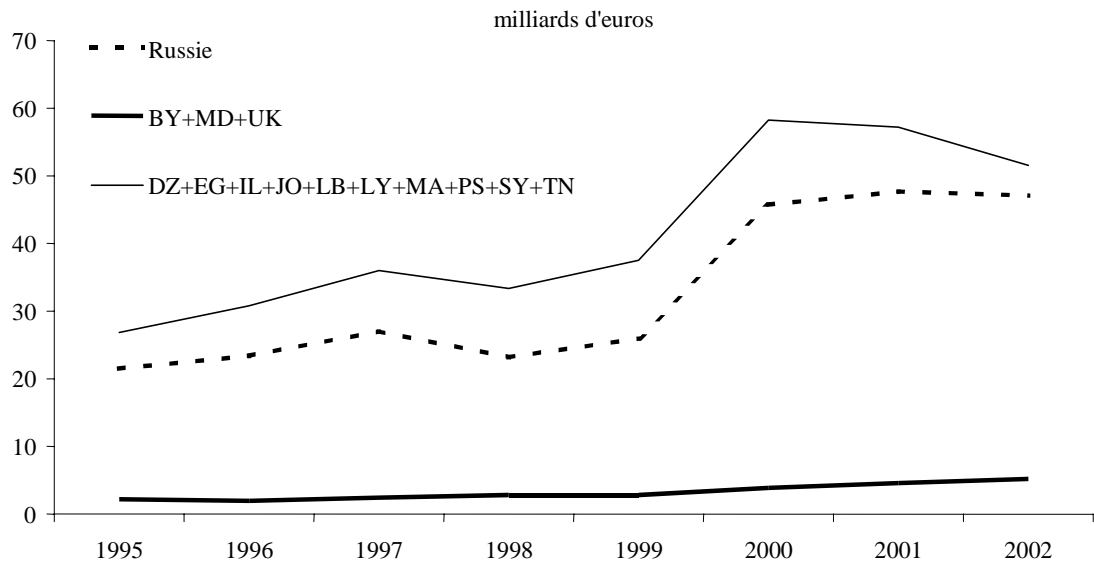


Graphique 5 : Intégration commerciale avec l'UE



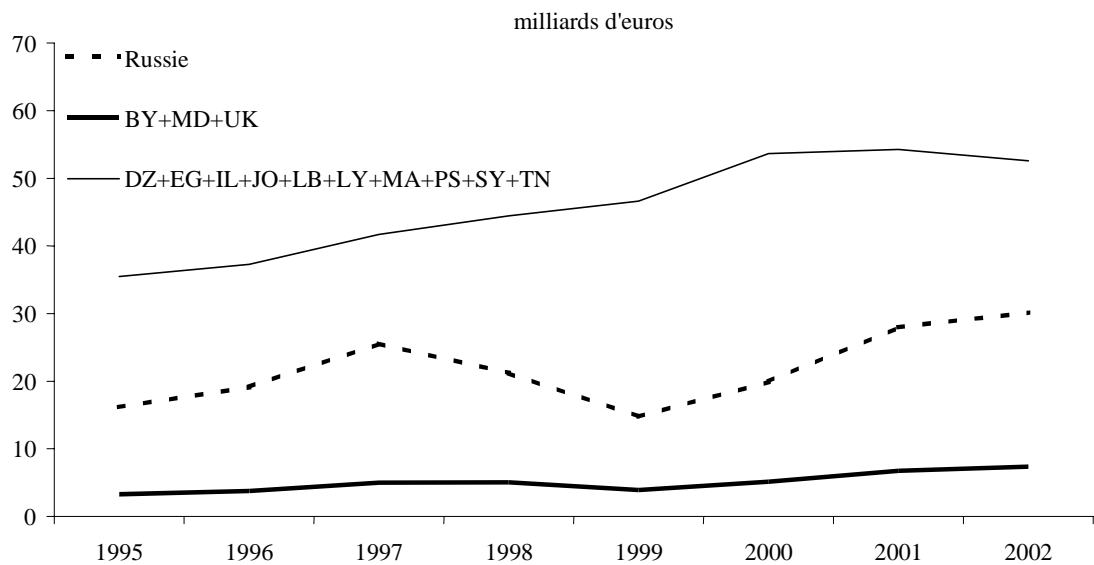
Source : DOTS (FMI)

Graphique 6 : Exportations vers l'UE à 15



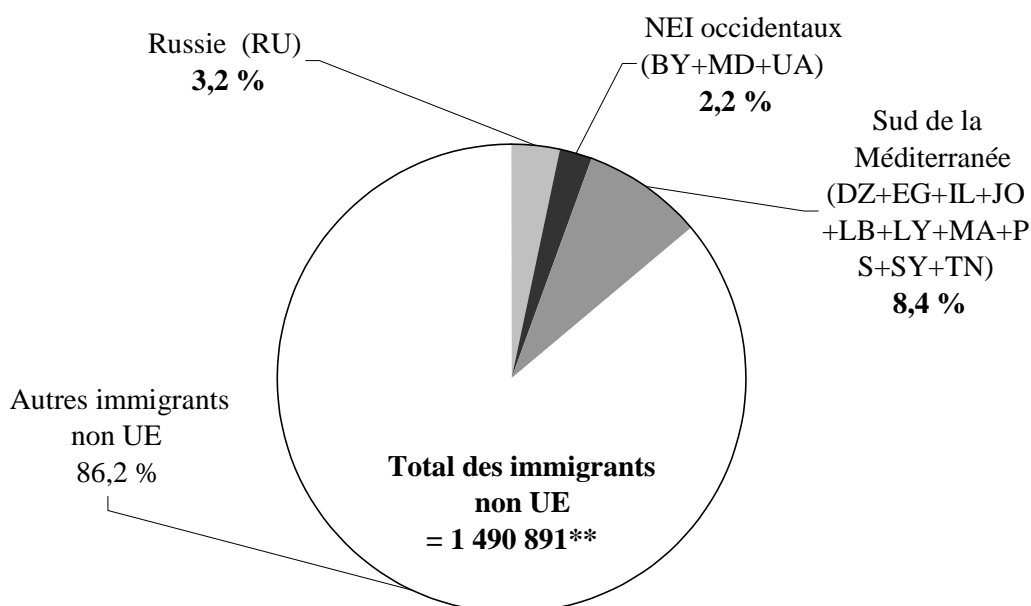
Source : Eurostat, COMEXT

Graphique 7 : Importations en provenance de l'UE à 15



Source : Eurostat, COMEXT

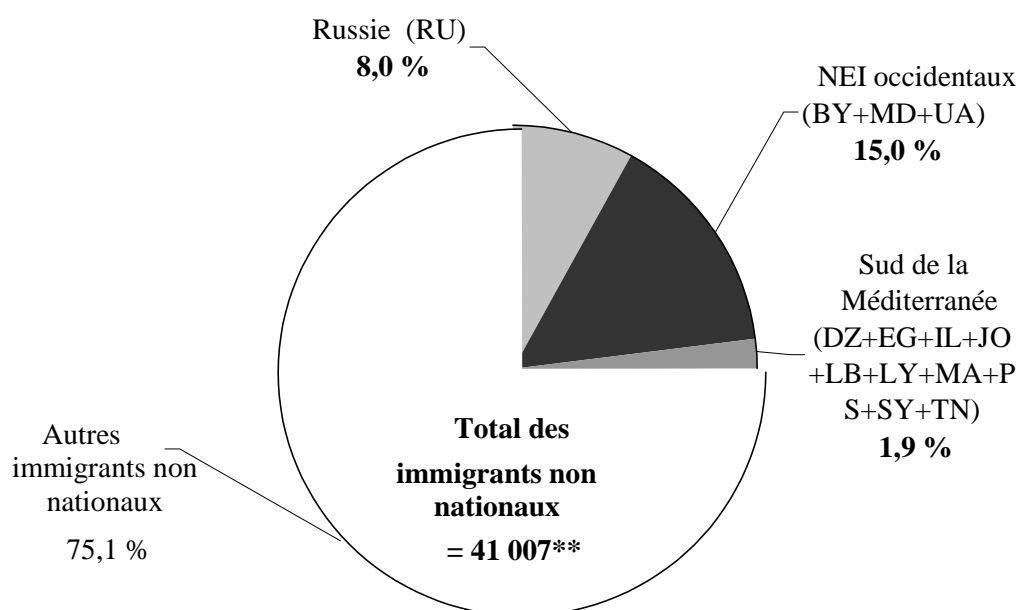
Graphique 8 : Immigration dans l'UE à 15 de ressortissants des pays du Sud de la Méditerranée, des NEI occidentaux et de Russie en pourcentages du total des immigrants non UE, 2000*



*Source : Eurostat. B, D, F, I : données 1999. EL : données 1998

**Y compris les immigrants non UE en IRL, mais la ventilation par nationalité n'est pas disponible pour les pays du Sud et de l'Est

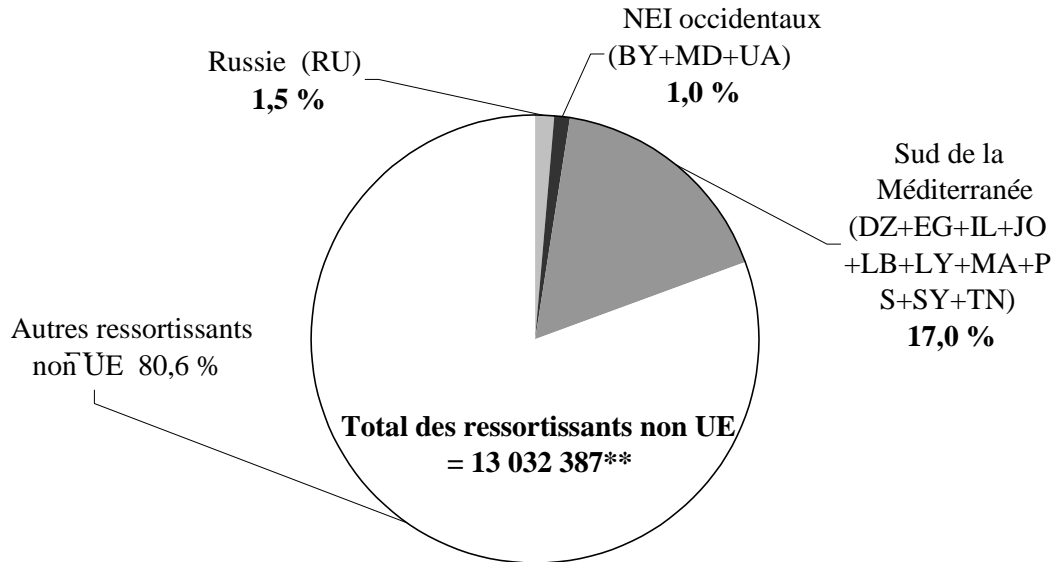
Graphique 9 : Immigration dans les pays en cours d'adhésion de ressortissants des pays du Sud de la Méditerranée, des NEI occidentaux et de Russie en pourcentages du total des immigrants non nationaux, 1999*



* Source : Eurostat. Pas de données disponibles pour PL. SK : données 2001

** Y compris les immigrants non nationaux en MT, mais la ventilation par nationalité n'est pas disponible pour les pays du Sud et de l'Est

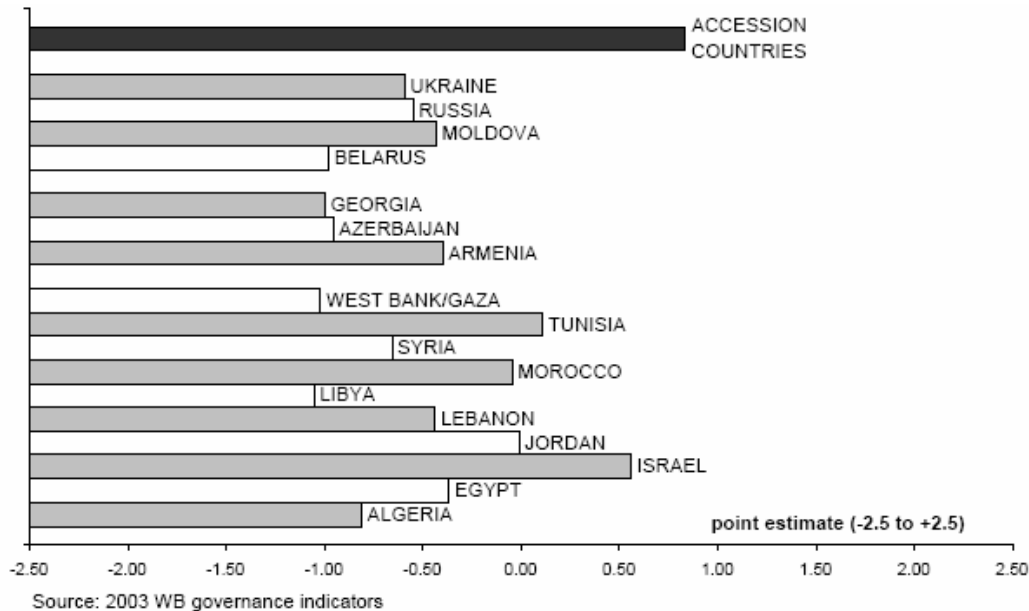
Graphique 10 : Ressortissants des pays du Sud de la Méditerranée, des NEI occidentaux et de Russie en pourcentages du total des ressortissants non UE dans l'UE à 15, 2001*



* Source : Eurostat. B, I, A, P, S, UK : données 2000. F : données 1999. EL : données 1998

** Y compris les ressortissants non UE en A et IRL, mais la ventilation par nationalité n'est pas disponible pour les pays du Sud et de l'Est

Graphique 11 : Bonne gouvernance dans le voisinage européen



Légende : L'indicateur de bonne gouvernance est calculé sur la base de 6 critères développés par la banque mondiale (World Bank - WB) : liberté d'expression, stabilité politique, efficacité du gouvernement, qualités des régulations économiques, respect de la loi et lutte contre la corruption

Source : Dodoni, M. et M. Fantini, « La PEV : Conséquences sur la croissance économique et la stabilité », Commission européenne, DG pour les affaires économiques et financières, Juillet 2004

ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE

Documents institutionnels

- « *L'Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud* », Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 11 mars 2003 (COM 2003 – 104).
- « *Politique européenne de voisinage – document d'orientation* », Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 12 mai 2004 (COM 2004 – 373).
- « *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat* », présenté par la Commission européenne, Bruxelles, 29 septembre 2004 (COM 2004-628 final)
- « *PEV : recommandations pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, et pour l'Égypte et le Liban* », Communication de la Commission européenne au Conseil, Bruxelles, 02 mars 2005 (COM 2005 – 72 final).
- SOLANA Javier, « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* », Stratégie européenne de sécurité, décembre 2003
- « *Rapport général 2004* », Commission européenne, disponible sur le site de l'Union européenne (page <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/rg/2004/rgl.htm>.)
- « *Proposed EU / Israël action plan* », Commission européenne, Bruxelles, 09 décembre 2004.
- « *Proposed EU / Palestinian authority action plan* », Commission européenne, Bruxelles, 09 décembre 2004.
- « *Proposed EU / Jordan action plan* », Commission européenne, Bruxelles, 09 décembre 2004.
- Site de la PEV : http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm

Discours officiels et communiqués

- VERHEUGEN Günter, “*The European Neighbourhood Policy*”, Prime Ministerial Conference of the Vilnius and Visegrad Democracies: “Towards a Wider Europe: the new agenda”, Bratislava, 19 mars 2004.
- « *Après l'élargissement : la Commission donne un coup d'accélérateur à la politique européenne de voisinage* », communiqué de presse de la Commission du 12 mai 2004 (IP/04/632)
- « *PEV : les premiers plans d'action* » communiqué de presse de la Commission du 09 décembre 2004 (IP/04/1453)
- « *ENP : the next steps* », communiqué de presse de la Commission du 02 mars 2005 (IP/05/236)
- « *PEV : Liban* », communiqué de presse de la Commission du 02 mars 2005 (IP/05/242)

Analyse et prospectives

- BATT Judy, LYNCH Dov, MISSIROLI Antonio, ORTEGA Martin et TRIANTAPHYLLOU Dimitrios, « *Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie* », Cahiers de Chaillot, n°64, Paris, septembre 2003.
- GOUJON Alexandra, “L’Union européenne élargie et son voisinage : vers une nouvelle politique étrangère ?”, Synthèse n°127, Fondation Robert Schuman, 2004.
- WALLACE William, “Looking after the neighborhood: responsibilities for the EU-25”, Policy papers n°4, Juillet 2003 (www.notre-europe-asso.fr)
- DUMONT Jean-Michel, SETTON Philippe, « *La politique étrangère et de sécurité commune* », Réflexe Europe, La documentation française, 1999
- MINASSIAN Gaïdz, « Caucase du Sud : les enjeux de la coopération régionale », Politique Etrangère 3/2002, IFRI
- SOURD Roland-Pierre, “La réforme de la gestion de l’aide extérieure de l’Union européenne”, in Cahiers européens, n°5, 2002.
- MOREAU DEFARGES Philippe, « L’Union européenne, empire démocratique ? La stratégie d’influence de l’UE », Les notes de l’IFRI, n° 38, 2002
- ANGEL Thierry, « *L’Europe en construction : les relations entre l’Union européenne et le monde méditerranéen* », sous la direction de Philippe MOREAU DEFARGES de l’Institut d’Etude Politique de Paris, Paris, avril 2001.
- MUELLER-JENTSCH Daniel, “*Deeper Integration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region – Southern Dimensions of the European Neighbourhood Policy*”, World Bank, Washington, D.C., 2004.
- GUICHERD Catherine, « Ukraine, Biélorussie et Moldavie : entre l’Union et la Russie », Politique Etrangère 3/2002, IFRI.
- EMERSON Michael et NOUTCHEVA Gergana, « From Barcelona process to neighbourhood policy, assessments and open issues”, CEPS working documents, Mars 2005 (www.ceps.be)
- SCHMID Dorothée, « *Optimiser le processus de Barcelone* », Institute for Security Studies, Paris, 2002.
- DODINI Michaela et FANTINI Marco, “*La PEV: Conséquences sur la croissance économique et la stabilité*”, Commission européenne, DG pour les affaires économiques et financières, Juillet 2004
- GISCARD D’ESTAING Valéry, « *La Constitution pour l’Europe* », Albin Michel / Fondation Robert Schuman, septembre 2003.
- BERTELSMANN FOUNDATION, “*Europe, the Mediterranean and the Middle east. Strengthening Responsibility for Stability and Development*”, Gütersloh, 2002.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
1 Les fondements de la PEV	2
1.1 Les relations de l'Union avec ses voisins : une construction hétéroclite.....	2
1.1.1 Avec les pays de l'Est.....	3
1.1.2 Avec les pays méditerranéens.....	4
1.2 Contenu et objectifs de la PEV	5
1.2.1 Objectifs.....	6
1.2.2 L'offre de l'UE à ses voisins	6
1.2.3 Pays concernés.....	8
1.2.4 Une approche adaptée pays par pays	8
1.3 Les outils de la PEV.....	9
1.3.1 Groupe de travail « Europe élargie »	9
1.3.2 Les plans d'action	10
1.3.3 Les instruments financiers	10
2 Application actuelle de la PEV	11
2.1 Des pactes déjà signés.....	12
2.1.1 L'offre de l'Union.....	12
2.1.2 Engagements de l'Ukraine.....	12
2.1.3 Priorités d'action pour Israël et l'Autorité palestinienne.....	13
2.2 Des pourparlers pour d'autres.....	13
2.3 Alors, quoi de neuf ?.....	14
3 Quel avenir pour la PEV	16
3.1 Une politique moins altruiste qu'il n'y paraît.....	16
3.1.1 Promotion de la stabilité aux frontières, et des frontières.....	16
3.1.2 Le prix de la réforme économique	17
3.1.3 Facteur énergétique.....	20
3.1.4 Des plans d'action finalement peu équilibrés	20
3.2 Politique marquée par l'ambiguïté.....	21
3.2.1 Entre voisinage et adhésion : chacun sa lecture.....	21
3.2.2 Politique européenne-centrée.....	22
3.2.3 Des voisins finalement assez peu pressés	24
3.3 Une évolution incertaine	25
3.3.1 Nécessité d'harmoniser les priorités des états membres.....	25
3.3.2 Nécessité d'harmoniser les structures de coopération existantes et la PEV	26

3.3.3	Un financement non encore acquis	28
3.3.4	Manque de leviers	28
	CONCLUSION	29
	ANNEXE 1 : CARTE DE L'UNION EUROPEENNE ET DE SES VOISINS	31
	ANNEXE 2: TABLEAUX ET GRAPHIQUES	32
	ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE	38
	TABLE DES MATIERES	40