



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

**Mémoire de géopolitique de  
l'ICA KOBAK ERIC**

Dans le cadre du séminaire : *"le monde vu par la Commission  
Européenne"*

Sous la direction de **Thierry Chopin**  
**Directeur des études de la Fondation Robert Schuman**

- Mars 2006 -

## Fiche documentaire

1 – La politique de voisinage a-t-elle un avenir ?

2 – Mémoire Kobak (KOBAK ICA D3)

3 – Kobak Eric, Ingénieur en chef de l'armement Eric Kobak, DGA, France

4 – 22 mars 2006

5 – Division D – groupe D3

6 – version initiale

7 – Au carrefour de l'aide au développement et de la politique de sécurité et en réponse aux sentiments d'attrait et de crainte que suscitent ses nouveaux voisins, l'Union Européenne a conçu une politique ambitieuse, globale, mêlant les problèmes sécuritaires et économiques. En échange d'un hypothétique accès au marché intérieur, elle incite les pays partenaires à s'approprier les valeurs communes européennes et à lancer des réformes économiques et politiques comme la démocratisation des institutions et la prééminence de la règle du droit. Cette politique, la Politique Européenne de Voisinage (PEV) est marquée par de nombreux paradoxes et pose trois défis majeurs : un défi méthodologique, un défi économique et social et un défi géopolitique. Ces défis sont autant de questions sur ses ambitions politiques. En approfondissant sa démarche régionale et en donnant une meilleure place aux acteurs régionaux, l'Union Européenne disposerait des clés aboutir dans sa démarche. Les perspectives sont toutefois à nuancer en fonction des régions visées, notamment en raison du manque d'attrait de cette politique pour certains pays et de la multiplicité des acteurs, très sensibles au devenir de régions jugées stratégiques par leurs réserves énergétiques ou le terreau qu'elles offrent aux nouvelles menaces.

8 – Mots clefs : *Europe – Voisinage – Sécurité – Démocratisation*

# **SOMMAIRE**

**PREMIERE PARTIE :**

## **LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE : ORIGINES ET OBJECTIFS**

**Les origines**

**Créer un espace de prospérité, de stabilité et de sécurité reposant sur des valeurs  
communes**

**La dimension géostratégique**

**DEUXIEME PARTIE :**

## **LES DEFIS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE**

**Défi méthodologique**

**Défi économique et social**

**Défi géopolitique**

**TROISIEME PARTIE :**

## **PERSPECTIVES – SCENARIO PROSPECTIF**

**En Méditerranée**

**En Europe centrale**

**Au Caucase**

## INTRODUCTION

Alors que l'écho des révolutions de velours résonne encore, que le conflit Israélo-palestinien n'a toujours pas trouvé d'issue, que le Maghreb peine à décoller économiquement, l'Union Européenne semble empêtrée dans ses problèmes internes : un projet de traité constitutionnel avorté, un débat budgétaire chaotique. Pourtant, depuis la fin des années quatre-vingt-dix, l'Union Européenne s'efforce de développer une réflexion géopolitique lui permettant d'exister sur la scène internationale et d'être reconnue à la hauteur de sa taille économique et humaine. De même, bien que l'Union soit le premier pourvoyeur d'aide au développement, son action reste fortement méconnue.

Au carrefour de l'aide au développement et de la politique de sécurité, la Politique Européenne de Voisinage (PEV) est sans doute une des politiques européennes les moins médiatisées. En réponse aux sentiments d'attrait et de crainte que suscitent ses nouveaux voisins, l'Union Européenne a conçu une politique ambitieuse, globale, mêlant les problèmes sécuritaires et économiques, la réforme institutionnelle et les relations interculturelles, les incitations financières et les sanctions. Initialement réservée aux nouveaux voisins orientaux d'Ukraine, de Moldavie et de Biélorussie, la PEV fédère désormais l'ensemble des actions menées par l'Union Européenne auprès de ses voisins, reprenant notamment les actions conduites dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen et des programmes régionaux tels que TACIS.

Ambitieuse, méconnue, lestée du modeste bilan du processus de Barcelone, il est assez naturel de se demander quel peut être l'avenir d'une telle politique ? Avant de répondre à cette question, nous examinerons, dans un premier temps, les fondements historiques et stratégiques de cette politique. Puis, nous mettrons en évidence les problématiques économiques, sociales et géopolitiques nées des principes mêmes de cette nouvelle forme de politique étrangère. Enfin, nous esquisserons quelques pistes sur le devenir de la PEV dans les différentes zones concernées.

# 1. LA PEV, ORIGINES ET OBJECTIFS

## 1.1 Les origines

### 1.1.1 Une tradition d'aide au développement

Dès sa création, l'Union Européenne s'est préoccupée de la situation de ses voisins. Tout d'abord dans une logique d'extension. En effet, le projet européen repose sur la construction d'un nouvel ensemble de pays, liés par le commerce afin d'écartier toute résurgence d'un conflit entre les nations. Sans doute héritière de la pensée de Montesquieu, pour qui : "*L'effet naturel du commerce est de porter la paix. Deux nations qui commercent ensemble se rendent mutuellement dépendantes : si l'une a intérêt d'acheter, l'autre a intérêt de vendre ; et toutes les unions sont fondées sur des besoins mutuels*"<sup>1</sup>. Pour que la paix soit durable, elle doit être étendue aux voisins. C'est ainsi que la Communauté Européenne est passée successivement de six à neuf (1973), à dix (1981), douze (1986) puis quinze membres en 1995. La chute du mur de Berlin et la réunification allemande ont permis d'envisager une Europe élargie aux pays d'Europe centrale et orientale afin d'étendre la zone de paix et de prospérité. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, l'Union Européenne compte ainsi vingt-cinq états membres.

Aussi, il intéressant de remarquer que dès le premier élargissement de 1973, l'adhésion aux communautés européennes nécessite la prise en compte, d'une part, de "l'acquis communautaire"<sup>2</sup> mais aussi, d'autre part, des valeurs européennes et notamment, sur le plan politique, le respect de la démocratie et des libertés. Les extensions des communautés européennes ont donc, dès leur origine, été conditionnées par l'adoption de réformes sur le plan politique, économique et social, faisant ainsi de la perspective d'adhésion, un puissant moteur de modernité.

Au-delà des relations avec leurs voisins immédiats, les états membres ont toujours pratiqué une politique d'aide au développement, individuelle et communautaire. Tout d'abord au service des territoires d'outremer, devenant souvent des états indépendants dans les années soixante, la politique d'aide au développement européenne s'est ensuite étendue à l'ensemble des pays en voie de développement puis aux anciens pays communistes au cours des années quatre-vingt-dix dans le cadre de la préparation de leur adhésion<sup>3</sup>. La politique d'aide au développement de l'Union se situe dans la droite ligne des objectifs du Millénaire<sup>4</sup>, mais elle

---

<sup>1</sup> Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, Garnier Flammarion, 1979, Tome II, livre XX, chapitre II, p10

<sup>2</sup> Il est entendu ainsi l'ensemble de la législation européenne (normes, lois et règlements)

<sup>3</sup> Il n'est sans doute pas exact de parler d'aide au développement pour l'Europe centrale car ces pays ne sont pas des pays en voie de développement selon les critères de l'OCDE. Néanmoins, l'action économique et politique de l'Union européenne en vue de leur développement est indéniable.

<sup>4</sup> Nations Unies, *Déclaration du Millénaire*, New York, 8 septembre 2000

comporte un élément supplémentaire au travers du développement régional tel qu'il figure dans la déclaration de novembre 2000 sur le développement<sup>5</sup>.

### 1.1.2 Le processus de Barcelone

La dimension régionale de l'aide au développement s'est particulièrement illustrée en Méditerranée. Les premiers programmes d'aide datent des années soixante-dix<sup>6</sup> et résultent souvent d'initiatives bilatérales d'anciennes nations coloniales comme la France. Les états riverains de la Méditerranée ("l'arc latin") se sont réunis à partir des années quatre-vingt-dix au sein du forum 5 + 5, instance d'échanges à vocation diplomatique<sup>7</sup>. L'action européenne s'est renforcée par une action communautaire dans le cadre du processus de Barcelone.

Bien qu'initié dans un contexte différent, le processus de Barcelone ou partenariat euro méditerranéen (PEM) constitue un précurseur de la politique de voisinage. En effet, lancé par la conférence de Barcelone en 1995 et regroupant vingt-cinq membres<sup>8</sup>, ce processus se décline suivant trois axes :

- Un partenariat politique et de sécurité,
- Un partenariat économique et financier,
- Un partenariat dans les domaines social, culturel et humain<sup>9</sup>.

La déclaration initiale de Barcelone donne l'ambition générale du partenariat euro-méditerranéen. La démarche est ambitieuse tant par ses objectifs que par le contexte dans lequel elle se situe. En effet, alors que la zone demeure animée par des foyers de crises<sup>10</sup>, l'existence d'un tel forum est déjà une gageure. Les objectifs sont aussi très ambitieux en matière de démocratisation et d'élévation du niveau économique, avec comme objectif ultime la mise en place d'une zone de libre échange en 2010-2012. Enfin, l'originalité du PEM tient aussi au traitement conjoint des trois axes de partenariat. A cet égard, la persistance du conflit israélo-palestinien est sans doute à l'origine de faibles avancées dans les autres domaines<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> BALLEIX Corinne, – *La politique européenne de coopération au développement*, Paris, Notes de la fondation Robert Schuman, 2005, p58

<sup>6</sup> BALLEIX Corinne, op. cit. p25

<sup>7</sup> Essentiellement à l'initiative de l'Espagne et de la France

<sup>8</sup> Pays participants Union Européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays Bas, Portugal, Royaume Uni, Suède), Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie, Autorité Palestinienne,

<sup>9</sup> Déclaration de Barcelone adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne (27-28 novembre 1995)

<sup>10</sup> Le conflit israélo-palestinien est le principal conflit de la zone mais il ne faut pas oublier le différent entre l'Algérie et le Maroc au Sahara occidental.

<sup>11</sup> Après les espoirs suscités par les accords d'Oslo, la non résolution du conflit israélo palestinien a considérablement freiné les avancées sur le plan politique du PEM

Les trois types de partenariat constituent l'ossature de la politique de coopération et d'aide au développement de l'Union Européenne et sont repris dans la politique de voisinage avec un effort particulier pour l'émergence d'une dimension régionale (par exemple l'amélioration des échanges Sud-Sud dans le cadre du PEM).

### 1.1.3 Alternative à l'adhésion

En 2002, avec la perspective imminente du passage à vingt-cinq membres, les Etats membres de l'Union prennent conscience que le futur élargissement modifiera singulièrement son fonctionnement. Si l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale apparaît assez naturelle sur le plan historique et géographique, l'extension de l'Union à de nouveaux Etats, et en particulier aux nouveaux voisins, pose de nouvelles questions.

En effet, le passage à vingt-cinq membres a déplacé le centre de gravité de l'Union vers l'Est. De nouvelles frontières sont apparues avec des pays pour lesquels la perspective d'une adhésion à l'Union Européenne n'est pas une évidence tant au plan politique, qu'économique ou social. Romano Prodi, président de la Commission, expose clairement la problématique : *"Nous ne pouvons toutefois continuer éternellement à élargir l'espace de sécurité, de stabilité et de prospérité avec le seul instrument de l'élargissement. Nous ne pouvons pas diluer le projet politique européen et transformer l'Union européenne en une simple zone de libre-échange à l'échelle du continent."*<sup>12</sup>. Sans entrer dans la dialectique élargissement/approfondissement, il annonce les difficultés futures auxquelles sera confrontée l'Europe des vingt-cinq, notamment la définition de ses limites<sup>13</sup>. L'adhésion des Etats d'Europe orientale pourrait à terme susciter une nouvelle vague de demandes d'adhésion des nouveaux voisins. Il était donc nécessaire d'adopter une ligne de conduite cohérente pour éviter un élargissement sans fin alors que le moteur politique connaît quelques ratés.

Pourtant, l'Union ne peut rester indifférente au devenir de ses nouveaux voisins, notamment parce que leur précarité politique et économique<sup>14</sup> les rend très vulnérables aux nouvelles menaces et menace également la sécurité de l'Union. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les questions de sécurité et de lutte contre le terrorisme sont devenues essentielles au sein d'une politique extérieure en train d'émerger. C'est pourquoi Prodi

---

<sup>12</sup> PRODI Romano – "L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité" – *sixième conférence mondiale du réseau ECSA*, Bruxelles - SPEECH/02/619 – 5 et 6 décembre 2002

<sup>13</sup> Il est intéressant de remarquer que le projet de traité constitutionnel ne répond pas à cette question (cf. Titre IX – article I-58 critère d'éligibilité et procédure d'adhésion à l'Union).

<sup>14</sup> En 2003, le PNB par habitant en PPA de l'Ukraine était inférieur de moitié à celui de la Pologne (5430 contre 11210 USD). L'écart se creuse si on considère la moyenne de l'Europe occidentale dont le PNB/ha est de 28110 USD. Il en va de même pour le Maghreb (PNB/ha entre 4000 et 7000 USD) et le Sud Caucase (PNB/ha inférieur à 4000 USD). *Source* : INED sur [www.ined.fr/population-en-chiffres/monde/tabelaux](http://www.ined.fr/population-en-chiffres/monde/tabelaux) 2005)

souhaite constituer "un cercle de pays amis, du Maroc jusqu'à la Russie et la mer Noire" dans le voisinage.

Mais, bien que la perspective de l'adhésion a constitué un puissant levier de réforme au sein des nouveaux états membres, permettant aux anciens pays de l'Est comme la Pologne ou la Hongrie d'entrer dans une démocratie durable, apte à soutenir les défis de l'économie de marché et d'un marché européen dynamique, cette voie ne peut être retenue pour les nouveaux voisins orientaux et caucasiens, et à plus forte raison au Maghreb. Le défi est alors de trouver une nouvelle politique suffisamment motivante sur le plan économique pour faire accepter à des régimes souvent autocratiques des contreparties politiques telles que la transparence de la justice, le respect des libertés individuelles ou encore l'Etat de droit.

## **1.2 Créer un espace de prospérité, de stabilité et de sécurité reposant sur des valeurs communes**

### **1.2.1 Les zones cibles (voir annexe1)**

La politique européenne de voisinage, décrite dans la communication initiale<sup>15</sup> de mars 2003 et finalisée dans le document d'orientation de la Commission Européenne<sup>16</sup> de mai 2004, se fixe pour objectif de faire partager aux états voisins l'espace de stabilité et de paix établi depuis cinquante ans en Europe occidentale.

Trois grandes zones régionales sont ciblées par la PEV. Historiquement, la première zone concernée a été la zone méditerranéenne sud et est, avec laquelle l'Union européenne a signé la déclaration de Barcelone. Cette zone, recouvrant le Maghreb et le Mashrek<sup>17</sup>, est assez hétérogène sur le plan économique et politique. Les régimes politiques varient entre les démocraties avérées et les régimes plus autocratiques, mais en règle générale, il y a un déficit démocratique et du respect des droits de l'homme (et de la femme). Sur le plan économique, ces pays sont assez pauvres<sup>18</sup> mais la situation est pondérée en fonction de la richesse des sous-sols en pétrole et en gaz. Les relations internationales sont grandement marquées par la persistance du conflit israélo-palestinien et dans une moindre mesure par celle du différent entre la Maroc et l'Algérie sur le Sahara occidental. C'est donc une zone "à risque" aux yeux de l'Europe compte tenu des facteurs d'instabilité inhérents aux régimes politiques mais aussi

---

<sup>15</sup> COM (2003) 104 final du 11/3/2003

<sup>16</sup> COM (2004) 373 final du 12/5/04 – document d'orientation

<sup>17</sup> La zone comprend les pays suivants : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité Palestinienne, Syrie et Tunisie.

<sup>18</sup> Le PIB/ha est au mieux de l'ordre d'un cinquième du PIB/ha de l'Union à 25 (sauf pour Israël)

en raison d'une très faible intégration régionale. De fait, la zone commerce avec l'Europe mais les échanges intra-régionaux sont limités<sup>19</sup>.

La seconde zone regroupe les nouveaux états indépendants (NEI) occidentaux, apparus en première ligne consécutivement au dernier élargissement : Biélorussie, Moldavie et Ukraine. Ces pays présentent la particularité d'être également voisins de la Russie (hormis la Moldavie), qui entretient elle-même un partenariat stratégique avec l'Union européenne fondé sur quatre espaces de liberté. Là encore, la situation politique de ces pays est assez différente, entre l'Ukraine récemment sortie de l'orbite russe lors de la révolution orange, à la recherche de relations plus soutenues avec l'Union, et la Biélorussie avec laquelle l'Union a suspendu ses relations en attente d'une amélioration démocratique. La Moldavie, quant à elle, se particularise par la persistance du conflit avec les séparatistes de Transnistrie.

Enfin, les trois pays du Sud Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) ont été intégrés à la politique de voisinage<sup>20</sup> sur proposition de la Commission. En effet, bien que non directement voisins de l'Union européenne, ces pays sont toutefois voisins de la Turquie et sont surtout situés dans une zone identifiée comme riche en hydrocarbures (en mer Caspienne) ou situés en zone de transit des oléoducs et gazoducs reliant l'Asie centrale à la Méditerranée. La fin de l'empire communiste ainsi que les intérêts énergétiques, notamment liés au partage des ressources de la mer Caspienne<sup>21</sup> sont sources de rivalités mais il demeure également des conflits territoriaux (entachés de séparatisme) non résolus comme les relations entre l'Arménie et la Turquie ou le conflit du Nagorny-Karabakh<sup>22</sup>.

Le choix des pays partenaires répond donc ainsi à une logique évidemment géographique, en considérant les pays limitrophes de l'Union, mais aussi géopolitique.

### 1.2.2 Une approche globale, multidomaines

*"Déterminée à éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà de ses nouvelles frontières", l'Union Européenne a élaboré une politique originale, se distinguant des politiques d'aide au développement menées par les autres nations. En effet, l'Union Européenne a une vision très globale de l'action extérieure. Pour ces raisons, la PEV aborde des domaines aussi divers que le dialogue politique, le commerce, la justice et les affaires intérieures, l'énergie, les transports, la société de l'information, l'environnement, la recherche, la politique sociale ainsi*

---

<sup>19</sup> Les échanges intra Maghreb (Algérie, Tunisie et Maroc) sont de 1,2 % (source COMTRADE bankstaff calculations)

<sup>20</sup> Décision du Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures du 14/6/04

<sup>21</sup> ROBERTS John, "Réserves énergétiques, politique des oléoducs et incidences sur la sécurité" - *Cahier de Chaillot* n°65 – le Sud Caucase : un défi pour l'UE – décembre 2003 – pp 100-103

<sup>22</sup> Ibid.

que les contacts entre les communautés<sup>23</sup>. Cet attachement à une vision globale se retrouve concrètement dans les différents documents émis par la commission sur les pays partenaires (rapports pays, plans d'action<sup>24</sup>). La commissaire Ferrero-Waldner en charge des relations extérieures de l'Union Européenne et notamment de la PEV rappelait récemment que cette politique dépasse le cadre de sa direction : *"Successful implementation of the ENP on the EU side depends, first and foremost, on effective action by the European Commission – which requires the full and active commitment of all Commissioners and theirs services. ENP is not a policy confined to the field of external relations but is a priority for the Commission as a whole"*<sup>25</sup>.

La dimension sécuritaire est également très présente dans la PEV. Rappelons que c'est Javier Solana qui lance le premier le débat en 2003 en donnant à l'UE la tâche 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."*<sup>26</sup> C'est sans doute une des motivations principales de la PEV.

Enfin, le domaine des droits de l'homme est aussi fondamental dans les publications sur la PEV tant universitaires qu'officielles. La promotion de la démocratie et le respect des droits de l'homme jouent un rôle clé au sein des politiques de développement<sup>27</sup>. C'est par ce biais que l'Union entend diffuser ses valeurs. La PEV s'établit ainsi sur un triptyque : économie, sécurité et démocratisation, partant du principe que l'économie de marché et le libre-échange doivent conduire à la démocratisation et à la paix. La difficulté est alors de savoir si c'est l'existence de valeurs communes qui permet un développement harmonieux ou si c'est dans le développement économique libéral que se renforceront les valeurs communes<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> COM(2004) 373 final du 12/05/04 – document d'orientation

<sup>24</sup> Les plans d'action pays comprennent systématiquement les rubriques suivantes : dialogue politique et réforme/réforme économique et sociale, développement/questions liées au commerce/marché et réforme réglementaire/coopération en matière de justice et affaires intérieures/transport, énergie/société de l'information/environnement science et technologie/recherche et développement/contacts entre les peuples

<sup>25</sup> SEC(2005) 1521 du 22/11/2005

<sup>26</sup> SOLANA Javier – "une Europe sûre dans un monde meilleur" – Bruxelles, 12/12/2003

<sup>27</sup> Ce trait est commun à la politique étrangère américaine mais l'Europe est particulièrement active dans ce domaine avec l'OSCE notamment.

<sup>28</sup> Il est intéressant de remarquer que les publications sur la PEV traitent en général d'un sujet, comme l'économie ou la sécurité voire de deux mais rarement des relations entre sécurité, économie et démocratisation. Est-ce du à la spécialisation des travaux de recherche ou à l'idée que si deux domaines sont développés (comme l'économie et la sécurité), le troisième viendra naturellement (la démocratisation comme fruit de l'économie et de la paix) ?

### 1.2.3 Créer un environnement favorable au développement

Parce qu'elle est globale, la politique menée par l'Union Européenne est susceptible de créer un terreau favorable au développement économique et, partant, démocratique<sup>29</sup>. En effet, le développement économique régional est tributaire de nombreux facteurs. Comme le rappelait Claude Bébéar lors du dernier forum de Paris sur l'Euro-Méditerranée<sup>30</sup>, les acteurs économiques, et notamment les investisseurs étrangers, doivent trouver un environnement propice au commerce. Cela tient notamment à l'existence d'un cadre juridique stable (fiscalité, accès aux marchés publics, propriété intellectuelle) garanti par l'Etat et s'appuyant sur une administration bien formée et intègre. Pour cela, la politique de voisinage favorise la réforme des états partenaires (simplification et décloisonnement administratif, formation des fonctionnaires) et des structures civiles comme les chambres de commerce et centres d'affaires<sup>31</sup>.

Le rapprochement normatif avec l'Union Européenne est aussi un point clé des relations économiques internationales. Il touche principalement l'environnement vétérinaire et sanitaire (élément clé des exportations de produits alimentaires) mais aussi la réglementation de sécurité ou de contrôle (le label CE par exemple pour certifier l'absence de danger pour le consommateur). Ces deux points constituent néanmoins des barrières non tarifaires à la pénétration des produits des voisins.

Afin de développer une économie de niveau régionale, les réformes administratives soutenues par la PEV visent aussi à favoriser les échanges entre les Etats. Ces échanges sont ceux des personnes et surtout ceux des biens, des services et des capitaux. Pour cela, les structures juridiques doivent simplifier la constitution de projets d'envergure nécessitant des montages financiers internationaux, comme ceux ayant trait à l'énergie et aux transports<sup>32</sup>.

Enfin, la primauté du droit et l'éradication des trafics mafieux est un préalable aux échanges transfrontaliers. Comment imaginer des échanges de marchandises transitant dans des zones d'affrontement ou simplement de non-droit ? Outre un ralentissement voire un arrêt des exportations, l'absence de stabilité et de sécurité devient réellement critique lorsqu'elle

---

<sup>29</sup> En vertu de la logique exposée supra.

<sup>30</sup> Lors de la conférence d'ouverture le 12 décembre 2005 à l'UNESCO, Paris.

<sup>31</sup> Huit centres d'affaires ont été créés en Syrie, Jordanie, Maroc, Tunisie, Algérie, Liban et Territoires palestiniens dans le cadre de MEDA I. Fenêtre sur l'Europe n°64 – décembre 2004 sur [www.rpfrance.org/cec/homecec.htm](http://www.rpfrance.org/cec/homecec.htm)

<sup>32</sup> Le développement de ces deux domaines est essentiel pour la région car il permet de faire émerger un marché régional de l'énergie dont les revenus sont nécessaires pour soutenir financièrement l'économie, au-delà des aides consenties par l'Union européenne.

menace les sources principales de revenus des pays que sont le gaz et le pétrole<sup>33</sup>.

Ces quelques traits illustrent ainsi la complexité de cette politique où l'économie ne peut être détachée de l'environnement sécuritaire.

### **1.3 La dimension géostratégique**

#### **1.3.1 Les nouvelles menaces et la stratégie européenne de Solana**

Depuis les attentats du 11 septembre 2001 (et à plus forte raison après ses répliques européennes), la sécurité est devenue une préoccupation mondiale. L'Union Européenne n'a pas échappé à cette réflexion et sa stratégie de sécurité<sup>34</sup> identifie clairement les nouvelles menaces auxquelles les états membres sont confrontés. Dans ce cadre, les nouveaux voisins ont une place centrale. D'une part, ils sont aux portes de zones réellement troublées comme le Moyen Orient ou l'Asie Centrale, mais d'autre part, ils offrent souvent une base arrière aux activités illégales venant renforcer les réseaux terroristes.

En effet, la faiblesse économique et démocratique des nouveaux voisins constituent un terrain particulièrement fertile pour les trafics en tout genre et le terrorisme. Au Sud, les préoccupations principales portent sur l'émergence de réseaux terroristes islamistes mais aussi sur la lutte contre l'immigration clandestine accrue par la pression démographique. A l'Est, l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004 a donné de nouvelles responsabilités en matière de lutte contre l'immigration et les trafics (armes conventionnelles et nucléaires, personnes, marchandises, ...) à de jeunes démocraties, aux moyens financiers encore faibles mais où la corruption reste très forte.

Les Etats membres sont ainsi confrontés à un problème sécuritaire, qu'ils ne peuvent régler seuls et pour lequel les voisins sont aussi désarmés car les trafiquants et autres terroristes sont constitués en réseaux, indépendants des frontières. Les réponses ne peuvent donc être envisagées qu'à l'échelle régionale.

Toutefois, l'Union Européenne ne peut se contenter "d'externaliser" sa sécurité, en constituant un glacis d'Etats répressifs à sa périphérie. Les opinions publiques occidentales sont très sensibles à ce sujet comme en témoigne l'abondance d'articles parus sur les prisons américaines en Europe centrale<sup>35</sup>. L'Union ne saurait donc se limiter au renforcement du

---

<sup>33</sup> C'est notamment le cas pour le transit des hydrocarbures en provenance de la mer Caspienne devant traverser certaines zones du Caucase. L'alternative est alors de constituer un second réseau, non optimal en termes de coûts mais plus sûr. La perte économique est alors considérable pour les pays n'assurant plus le transit.

<sup>34</sup> SOLANA Javier – "une Europe sûre dans un monde meilleur" – Bruxelles, 12/12/2003

<sup>35</sup> La révélation de l'existence de prisons de la CIA en Europe par le Washington Post en novembre 2005 a suscité de nombreuses manifestations d'indignation.

secteur de la sécurité chez ses nouveaux voisins ou encore à la négociation d'accords de réadmission des immigrés clandestins<sup>36</sup>.

La PEV entend donc s'attaquer aux racines du "mal", la pauvreté, soutenir l'action répressive des pays partenaires tout en la contenant dans les bornes du "démocratiquement" acceptable, en contraignant notamment le secteur de la sécurité à se réformer<sup>37</sup>.

### 1.3.2 Les menaces sur les approvisionnements énergétiques

Malgré des divergences d'appréciation sur la politique extérieure, les Etats membres de l'Union s'accordent à reconnaître leur dépendance énergétique<sup>38</sup> envers ces nouveaux voisins (producteurs comme l'Algérie ou l'Azerbaïdjan et pays de transit comme l'Ukraine ou la Géorgie) et à agir en conséquence. Avec 45% des importations pétrolières en provenance du Moyen Orient et 18% de la Russie<sup>39</sup>, l'Union européenne est fragilisée dans ses relations extérieures. Cela s'est manifesté avec acuité en janvier 2006 lorsque la Russie a décidé d'interrompre ses exportations de gaz vers l'Ukraine (et par conséquent vers l'Europe occidentale<sup>40</sup>).

Avec une certaine forme de réalisme politique, l'Union a engagé une série de programmes pour diversifier et sécuriser ses approvisionnements. Citons par exemple les programmes TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia)<sup>41</sup> lancé en 1993 pour aider les Etats d'Asie centrale et du Caucase à venir sur les marchés occidentaux et INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe)<sup>42</sup> destiné à interconnecter les réseaux européens avec ceux d'Asie centrale. Même si l'Union n'a pas de politique énergétique commune, la préoccupation existe comme en témoigne le projet de développement d'une politique énergétique pour l'Union élargie, ses voisins et les pays partenaires<sup>43</sup> ainsi que les nombreuses références à cette problématique dans les publications relatives à la PEV. Ainsi, le forum euro-méditerranéen de l'énergie réuni à Athènes le 21 mai 2003 a défini les objectifs et priorités d'une politique énergétique euro-méditerranéenne<sup>44</sup>.

---

<sup>36</sup> Maroc ou Ukraine par exemple

<sup>37</sup> HÄNGGI Heiner et TANNER Fred – "Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood" – *Cahiers de Chaillot* n°80 - juillet 2005

<sup>38</sup> SOLANA Javier – "une Europe sûre dans un monde meilleur" – Bruxelles, 12/12/2003

<sup>39</sup> Notes de cours du séminaire de géopolitique "Le monde vu par la commission européenne" sous la direction de Thierry Chopin

<sup>40</sup> "La guerre du gaz entre la Russie et l'Ukraine concerne aussi l'Europe", *La Croix*, 3 janvier 2006.

<sup>41</sup> Consulter [www.traceca-org.org](http://www.traceca-org.org)

<sup>42</sup> Consulter [www.inogate.org](http://www.inogate.org)

<sup>43</sup> COM (2003) 262 final– development of energy policy for the enlarged european union, its neighbours and partner countries – 13/5/03 - Bruxelles

<sup>44</sup> Consulter la déclaration ministérielle sur le site

[http://europa.int/comm/dgs/energy\\_transport/international/euromed/doc/conf4/2003\\_11\\_20\\_com\\_fr.pdf](http://europa.int/comm/dgs/energy_transport/international/euromed/doc/conf4/2003_11_20_com_fr.pdf)

Compte tenu de l'activisme de grandes puissances comme les Etats-Unis<sup>45</sup> ou la Chine soumises au même défi, les Etats membres de l'Union Européenne ne peuvent aborder seuls ce défi. La PEV fournit une occasion de peser efficacement sur les marchés mondiaux tant pour la diversification de ses approvisionnements que pour la sécurisation des voies de transports énergétiques.

### 1.3.3 La PEV au service de la PESC : exister sur la scène internationale

La politique d'aide au développement a longtemps été l'instrument de la politique étrangère des grandes nations. Ce fut particulièrement le cas pendant la guerre froide où les deux grands blocs se sont disputés la domination politique des anciennes colonies afin d'y constituer des bases avancées. Cette démarche se retrouve encore au XXIème siècle dans un monde multipolaire vu de l'Europe ou unipolaire vu des Etats-Unis. L'aide au développement et la coopération permettent désormais de s'assurer les faveurs des pays stratégiques pour y implanter ses compagnies d'exploitation pétrolière ou y implanter des bases militaires.

Par ailleurs, la PEV est pilotée par la commissaire en charge des relations extérieures de l'UE et elle forme avec la politique d'élargissement et d'aide au développement les trois piliers de l'action extérieure de l'UE. Grâce à son spectre très large, la PEV permet aux différentes "sensibilités" politiques de s'exprimer. Les partisans d'une Europe libérale, vaste marché ouvert, y voient l'opportunité d'étendre le marché intérieur, tandis que les partisans d'une Europe plus politique y voient le moyen de peser sur les relations internationales, notamment au Moyen-Orient, en s'appuyant notamment sur la promotion des valeurs communes, supposées fédératrices. Par sa couverture géographique, elle permet également aux différents tropismes régionaux de s'exprimer. Les nouveaux états membres (NEM), à l'Est, sont assez favorables à un élargissement oriental vers les nouveaux états indépendants (NEI) alors que les nations méditerranéennes peuvent approfondir le chantier engagé au sein du processus de Barcelone. Enfin, les pays d'Europe du Nord apprécient l'opportunité d'associer démocratisation et aide au développement.

La PEV s'inscrit donc naturellement dans la ligne classique de l'action extérieure de l'UE, fondée sur une vision large et complète des réponses à apporter (et pas uniquement sur un plan militaire) où l'action économique et la démocratisation sont centrales. Par son poids économique et en vertu de sa première place dans l'aide au développement, l'Union

---

<sup>45</sup> Les États-Unis consomment 25% de l'énergie mondiale tandis que la Chine est le deuxième importateur mondial de pétrole.

Européenne a trouvé une place originale mais bien réelle pour jouer les premiers rôles sur la scène internationale<sup>46</sup>.

La politique Européenne de Voisinage oscille donc entre une aide au développement, postcoloniale et sans doute de tradition humaniste, et une forme de "realpolitik", issue d'une analyse géopolitique, qui lui permettrait de sortir de l'état de "nain politique". Tirillée entre ces deux pôles, la PEV se trouve confrontée à un difficile choix méthodologique, comment ajuster sa politique au plan économique et social ?, Comment promouvoir efficacement la démocratisation des partenaires tout en préservant les équilibres géopolitiques régionaux ?

---

<sup>46</sup> Consulter la COM(2004) 626 du 29/9/06 relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives budgétaires 2007-2013

## 2. LES DEFIS DE LA POLITIQUE EUROPENNE DE VOISINAGE

### 2.1 Défi méthodologique

#### 2.1.1 Héritage des programmes passés et diversité des partenaires

Comme il a été présenté en première partie, la PEV est héritière des précédentes initiatives menées par l'Union Européenne, principalement le partenariat Euro-Méditerranéen et l'aide aux anciennes républiques d'Europe de l'Est. Chacun de ces programmes disposait de sa propre méthodologie (gestion, "comitologie", financement, nature des accords juridiques entre l'Union et les pays partenaires) appropriée à ses objectifs. Le regroupement de ces différents programmes au sein de la PEV n'est donc pas immédiat. La Commission Européenne a adoptée une démarche pragmatique pour les faire converger. Ainsi, dans un premier temps, les programmes MEDA et TACIS seront poursuivis jusqu'en 2006, puis les programmes concourant à la PEV seront regroupés et gérés grâce à un nouvel instrument financier<sup>47</sup>. Cette décision permet de poursuivre les politiques actuelles et d'affiner la méthodologie de la PEV pendant la période budgétaire actuelle. Au-delà de 2007, la PEV (instrument financier et modalités de gestion) fera partie des éléments débattus dans le cadre des négociations sur le financement communautaire 2007-2013<sup>48</sup>.

Sur le fond, la méthodologie est très proche de celle retenue pour la préparation de l'élargissement de l'Union. Ceci s'explique par la similarité des deux politiques (faire converger le niveau économique, politique et social des pays cibles) mais aussi par le fait que la réflexion sur la PEV est issue des travaux du groupe de travail "Europe élargie" (Wider Europe Task Force), composé de membre de la DG relations extérieures et de la DG élargissement<sup>49</sup>. Après le changement de Commission, ces fonctionnaires ont repris leurs travaux<sup>50</sup>.

De manière simplifiée, le processus de mise en œuvre de la PEV<sup>51</sup> repose sur les étapes suivantes : initiation des relations par un accord juridique<sup>52</sup>, établissement d'un bilan initial ("rapport pays") par la Commission<sup>53</sup> puis rédaction d'un plan d'action par la

---

<sup>47</sup> COM (2003) 393 final du 1/7/03 – "Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage"

<sup>48</sup> COM (2004) 487 du 14/7/04 – "Perspectives financières 2007-2013"

<sup>49</sup> GOUJON Alexandra, "L'Union Européenne élargie et son voisinage : vers une nouvelle politique étrangère", *synthèse n°127* sur le site : [www.robert-schuman.org/synth127.htm](http://www.robert-schuman.org/synth127.htm)

<sup>50</sup> KELLEY Judith, "New wine in old wineskins : policy adaptation in the european neighbourhood policy", article à paraître en 2006 dans le *Journal of Common Market studies* (sur le site <http://aei.pitt.edu/3363>)

<sup>51</sup> La démarche générale est décrite dans le document d'orientation COM (2004) 373 final du 12/5/04

<sup>52</sup> Accord d'association ou accord de coopération et de partenariat. Les premiers sont employés pour les pays du partenariat euro-méditerranéen et les seconds pour les nouveaux états indépendants de l'Est.

<sup>53</sup> Le rapport pays dresse un bilan complet de la situation du pays cible sur les domaines visés par la PEV : économie, social, démocratie, droit, culture, dépendance énergétique, ...

Commission en relation avec le pays cible. Le plan d'action, d'une durée de trois ans, et les résultats obtenus sont ensuite revus périodiquement pour prendre en compte les avancées.

La démarche est donc très proche de celle de l'élargissement mais elle en diffère sur l'issue. En effet, alors que les critères de Copenhague définissent un niveau final permettant ainsi aux pays membres de statuer sur la possibilité d'admettre le pays cible dans l'Union, il n'existe rien d'équivalent pour la politique de voisinage. Certes, il serait envisageable de certifier le niveau atteint par un pays (en donnant par exemple un label "voisin européen")<sup>54</sup> mais qu'apporterait-il en pratique ? Un accès aux politiques de l'Union ? Un accès au marché intérieur ? Cette question est fondamentale. Il est toutefois difficile de fixer un objectif global compte tenu de la diversité des domaines englobés par la PEV et de l'approche volontairement différenciée par pays pour tenir compte de la situation particulière de chacun.

### 2.1.2 Approche régionale et relations bilatérales

Comme nous l'avons vu au §1.1.2, la PEV et les programmes précurseurs s'inscrivent délibérément dans une dynamique régionale, non seulement entre zones frontières (Europe et pays voisins) mais aussi entre pays voisins. Cette approche est très pertinente au regard des objectifs. En effet, les problèmes de sécurité, d'immigration ou de lutte contre le terrorisme ne peuvent se concevoir que dans une approche régionale. De plus, pour une politique visant à "*éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation*"<sup>55</sup>, il n'est pas souhaitable de faire émerger de différences entre les pays partenaires. D'ailleurs, de nombreux programmes ne peuvent être appréhendés que dans un cadre régional, comme le développement d'un marché du pétrole maghrébin, par exemple, ou encore le développement de réseaux de transport.

Pourtant, l'ensemble des relations entre l'UE et les pays partenaires se fait par le biais d'accords juridiques bilatéraux : accords d'association ou de partenariat. De même, les rapports pays sont limités à un seul pays et ne prennent pas en compte les facteurs régionaux. Seules les politiques et programmes particuliers opèrent au niveau régional<sup>56</sup>. Dans ce cas, le moteur est plutôt la coopération transfrontalière que la politique de voisinage elle-même.

En fait, la PEV se veut également pragmatique et individualisée. L'approche différenciée selon les pays est aussi au fondement de la PEV. Elle vise à bâtir une relation équilibrée entre l'Union et les différents pays partenaires, soucieuse de préserver l'identité du pays considéré. Dans la pratique, les relations bilatérales sont très intéressantes pour l'Union car elle bénéficie d'un puissant bras de levier pour faire avancer des sujets pour lesquels les

---

<sup>54</sup> La notion de "European neighbourhood agreement" est évoquée dans le rapport 2004/2166 (INI) du 14/4/05 du parlement européen mais nous n'en avons pas trouvé d'écho dans d'autres publications.

<sup>55</sup> COM (2003) 104 final du 11/3/2003

<sup>56</sup> C'est le cas du développement des réseaux énergétique ou de transport

pays cibles seraient moins enclins à l'effort, comme la démocratisation et le respect des droits de l'homme. Certains y voient même un moyen de susciter l'émulation parmi les partenaires en matière de réforme étatique<sup>57</sup>. Néanmoins il faut tempérer cette force relative par le poids de la dépendance énergétique de l'Europe vis-à-vis de pays comme l'Algérie ou la Russie, qui contrebalance ce rapport de forces apparemment avantageux.

Sur le fond, cette question est pourtant essentielle. Les pays ayant acquis leur indépendance récemment voient avec méfiance des initiatives unilatérales de la part de leurs anciennes puissances tutélaires<sup>58</sup>. Ces pays développent souvent un fort sentiment national, qui les pénalise aussi dans leurs rapports à l'UE. Il faut également souligner le manque d'identité régionale et la faiblesse relative des organisations régionales (quand elles existent) comme l'Union du Maghreb Arabe<sup>59</sup>. C'est sans doute une des raisons de l'échec relatif du PEM à faire émerger une économie régionale. L'UMA s'interroge à juste titre sur ce que pourraient être les ambitions d'une zone maghrébine, en relation avec l'Europe<sup>60</sup>.

### 2.1.3 La confrontation des intérêts au sein de l'UE

La PEV se trouve au cœur de nombreux intérêts divergents. En effet, elle est intrinsèquement source d'oppositions. La plus évidente est l'opposition entre l'objectif sécuritaire et celui de la promotion de la démocratie et des libertés. D. Schmid, chercheuse à l'IFRI évoque même le terme de "dilemmes démocratiques"<sup>61</sup>. Il est assez difficile de concilier une extension des libertés, notamment celle de circuler, alors que l'on vise au renforcement de la sécurité et que l'on intensifie la lutte contre l'immigration. Ainsi, le Royaume-Uni pratiquait une politique assez libérale vis-à-vis des mouvements islamistes. Cette politique s'est brusquement durcie après les attentats de Londres en 2005.

La PEV met également en évidence des oppositions au sein de la Commission Européenne. Par sa globalité, la PEV révèle des divergences d'intérêt entre commissaires et leurs directions générales mais elle avive également les sujets sensibles entre Etats membres. Par exemple, la promotion du développement économique et de l'ouverture des marchés des pays partenaires, dont l'économie repose principalement sur l'agriculture, amène naturellement à s'interroger sur l'avenir de la politique agricole commune, sujet épineux s'il

---

<sup>57</sup> KELLEY Judith, "New wine in old wineskins : policy adaptation in the european neighbourhood policy", article à paraître en 2006 dans le *Journal of Common Market studies* (sur le site <http://aei.pitt.edu/3363>)

<sup>58</sup> MORATINOS Miguel Angel, "Barcelone, entre bilan et relance", *Politique étrangère*, 3:2005

<sup>59</sup> ORTEGA Martin, "Le Maghreb et l'Union européenne : vers un partenariat privilégié ?" – conférence tenue le 25/10/2004 à l'Institut d'études de sécurité de l'UE - Paris

<sup>60</sup> BOULARES Habib, "La nouvelle politique européenne de voisinage vue du Maghreb" – conférence à l'Institut des Relations Internationales de Tunis le 17/09/2004

<sup>61</sup> SCHMID Dorothée, "Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée", *Politique étrangère*, 3:2005, Paris, IFRI/Armand Colin

en est. Rappelons également que la PEV impose une coordination et une harmonisation des travaux menés au sein des différentes directions générales comme celles des transports, de l'énergie ou des affaires sociales.

La mise en œuvre de la PEV se heurte enfin à la séparation des mécanismes de décision entre les domaines communautaires (comme le commerce) et les domaines intergouvernementaux (justice et affaires intérieures, politique étrangère). Les rapports du Parlement Européen sur les communications de la Commission illustrent les différences de vues entre le Parlement et la Commission, notamment le respect des prérogatives de chacun.

Dernièrement, la PEV avive certaines rivalités entre organisations européennes. Outre les frictions dues aux mécanismes décisionnels propres au fonctionnement de la Communauté Européenne, exposés ci-dessus, la politique de voisinage est aussi le foyer de rivalités entre les organisations européennes, l'OSCE et le Conseil de l'Europe. Ce dernier revendique un rôle privilégié dans la démocratisation des nouveaux voisins<sup>62</sup> et souhaiterait subordonner l'avancement des programmes européens au respect des engagements pris par les voisins à l'égard du Conseil de l'Europe. Cependant, un tel partage des rôles ne paraît pas souhaitable en raison des liens étroits entre les trois grands volets de la PEV. Privilégier la démocratisation et le soutien au droit de l'homme et, même seulement, séparer ce volet de la PEV fragiliserait l'édifice et réduirait la marge de négociation de la Communauté Européenne avec ses partenaires.

## **2.2 Défi économique et social**

### **2.2.1 Etendre le fonctionnement du marché commun aux voisins**

Héritière de la politique d'élargissement, la PEV vise à l'extension des valeurs, politiques et mécanismes communautaires chez nos voisins. Parmi ces éléments, le développement économique est un axe majeur. Celui-ci doit être compris au sens du développement économique à l'Européenne, avec des règles commerciales, financières et juridiques directement issues de celles de l'Union. Cette mise à niveau des économies des pays voisins ne va pourtant pas sans risques<sup>63</sup>. De nombreux écueils jalonnent la route de l'économie de marché. Les règles de la "concurrence pure et parfaite" s'accommodent assez mal dans des pays de cultures différentes. La réalisation d'échanges économiques équilibrés, reposant sur les mêmes règles (droit du travail, qualité, délais), provoque une lame de fond

---

<sup>62</sup> Recommandation 1724 (2005) de l'assemblée parlementaire du conseil de l'Europe

<sup>63</sup> M. Dodini et M. Fantini ont réalisé une étude très complète des conséquences de la PEV sur le plan économique. Une synthèse de leurs travaux par WARREN Anne, "The economic effects of wider Europe", CEPS, Juin 2004 est disponible sur [www.ceps.be/article.php?article\\_id=358](http://www.ceps.be/article.php?article_id=358)

sur des économies souvent modestes<sup>64</sup>, reposant souvent sur le secteur primaire ou les services<sup>65</sup> et ne bénéficiant pas toutes d'une manne pétrolière ou gazière susceptible de compenser ces bouleversements. L'avantage comparatif de ces pays tient essentiellement à la qualité et au faible coût de la main-d'œuvre. L'imposition des normes européennes réduit cet avantage et risque d'avoir des répercussions sur l'emploi si les investisseurs étrangers se détournent de ces pays en raison de l'augmentation de leurs coûts de production. Les conséquences sociales seraient désastreuses (transferts de charges et de richesses) et cette situation favoriserait l'immigration vers l'Europe et les trafics, afin de compenser les pertes de revenus. De même, la libéralisation des marchés peut s'avérer contre-productive si les réformes administratives n'améliorent pas la fluidité du transit des marchandises ou si la corruption gangrène l'économie. L'abaissement des barrières douanières dans les pays partenaires pourrait aussi fragiliser les économies car elle priverait les Etats de sources de revenus importantes. Ces derniers doivent donc réorganiser leurs budgets et réformer leurs administrations. Dans le même temps, la mise à hauteur du référentiel administratif et des équipements industriels du secteur privé pour atteindre le niveau communautaire se traduit, à court terme, par un coût élevé.

La PEV doit donc veiller à protéger ces économies tant qu'elles n'auront pas atteint le degré de maturité nécessaire, en accompagnant les pays partenaires dans leurs efforts de modernisation. C'est dans ce cadre que le programme TAIEX<sup>66</sup> (Technical Assistance and Information EXchange) a apporté un soutien technique aux pays candidats à l'adhésion, en les informant sur la législation communautaire et sera prochainement ouvert aux nouveaux voisins<sup>67</sup>.

### 2.2.2 Stimuler les réformes politiques des pays partenaires

Alors que l'appartenance à l'Union Européenne constitue en soi une raison suffisante d'accepter des efforts d'adaptation structurels importants, les bénéfices escomptés de la PEV restent à clarifier pour les nouveaux voisins. Le discours officiel de la Commission et du Parlement est assez confus. Entre le "tout *sauf les institutions*" de Romano Prodi et les déclarations du Parlement pour qui "*la politique de l'Europe élargie ne va pas à l'encontre de l'aspiration de certains pays européens voisins à adhérer à l'UE ...*"<sup>68</sup>, la marge d'interprétation est importante. Sans doute, le flou est - il entretenu à dessein, afin de

---

<sup>64</sup> Le PIB des pays partenaires est très inférieur à celui des états membres

<sup>65</sup> L'agriculture représente 10 à 25% du PIB et mobilise de 30 à 60% de la population du Maghreb. Les services complètent la contribution au PIB (35 à 80 %)

<sup>66</sup> Voir le site <http://taiex.cec.eu.int>

<sup>67</sup> SEC(2005) 1521 – "implementing and promoting the European Neighbourhood Policy" – 22/11/05

<sup>68</sup> Rapport du parlement européen A5-0378/2003 Final sur la COM(2003) 104

maintenir un rapport de force favorable pour l'Union. En effet, au-delà de bonnes relations entre voisins, quels sont les avantages concrets pour les nouveaux voisins ? Il semblerait que le principal bénéfice attendu soit d'ordre économique. L'accès au marché interne de l'Union, l'abaissement des barrières douanières ou la liberté de circulation sont de formidables forces d'attraction. Les derniers pays ayant intégré l'Union ont ainsi vu leurs échanges commerciaux s'envoler et les investissements directs étrangers (IDE) doubler<sup>69</sup>. De plus, l'assistance économique et technique offerte par l'Union apporte un soutien aux réformes internes entreprises par les Etats voisins.

Toutefois, dans ses rapports aux voisins, l'Union européenne exploite son avantage relatif pour lancer dans les pays voisins les réformes qu'elle estime prioritaires. La conditionnalité des aides et de l'approfondissement des relations avec l'UE<sup>70</sup> ("*le niveau d'ambition des relations de l'UE avec ses voisins tiendra compte de la mesure dans laquelle ces valeurs sont effectivement partagées*") donne un avantage certain à l'Union. Par le mécanisme des plans d'actions, négociés entre partenaires mais dont les priorités sont proposées par la Commission et par la publication annuelle des rapports d'avancement, l'Union conserve l'initiative et espère susciter l'émulation entre voisins comme cela a pu être le cas pendant l'élargissement<sup>71</sup>. La défense (l'imposition ?) des valeurs européennes, réputées communes, est le principal cheval de bataille, notamment pour la démocratisation, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'efficacité de cette stratégie repose pourtant sur la bonne volonté des pays partenaires à coopérer et dépend des domaines concernés. Des pays comme le Maroc<sup>72, 73</sup> ou la Tunisie<sup>74</sup> sont très enclins à coopérer compte tenu des relations historiques entre ces pays et l'Europe. En revanche, pour les Nouveaux Etats Indépendants (NEI), hormis l'Ukraine et la Moldavie qui aspirent à l'adhésion, les motivations semblent plus légères et c'est plutôt l'Europe qui est "demandeuse" de plus de coopération<sup>75</sup>. De plus, la tradition humaniste

---

<sup>69</sup> SOLLOGOUB Tania, "l'héritage macroéconomique des nouveaux états membres d'Europe centrale et orientale" – *question d'Europe - Fondation Robert Schuman* – n°18 – février 2006

<sup>70</sup> COM(2004) 373 du 12/5/04

<sup>71</sup> KELLEY Judith, "New wine in old wineskins : policy adaptation in the european neighbourhood policy", article à paraître en 2006 dans le *Journal of Common Market studies* (sur le site <http://aei.pitt.edu/3363>)

<sup>72</sup> BOUBRAHIMI Nabil – "la politique de bon voisinage converge avec le statut avancé réclamé par le Maroc -. Entretien avec Günther Verheugen" - *L'Economiste* - 13/2/04

<sup>73</sup> Fiche de synthèse – "la politique européenne de voisinage" – avril 2005 – sur [www.rpfnce.org/cec/homecec.htm](http://www.rpfnce.org/cec/homecec.htm)

<sup>74</sup> Voir l'article de MAHJOUB Azzam, "La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euroméditerranéen", *Politique étrangère*, 3:2005, illustrant les efforts de la Tunisie dans le cadre de son plan d'action.

<sup>75</sup> Le gouvernement biélorusse de Loukachenko semble même n'avoir intérêt pour la politique de voisinage et refuse également d'adopter les valeurs fondamentales européennes.

européenne interdit toute sanction véritable puisque les populations seraient vraisemblablement les premières touchées par ces sanctions<sup>76</sup>.

Le succès de la PEV dépendra donc de la bonne volonté des états participants et de la capacité de l'UE à fixer des objectifs réalistes. Assurément, la PEV va conduire les Etats membres à réfléchir de manière approfondie à leur projet régional (Quelle Europe ?) et à la place de cette Europe dans le monde.

### 2.2.3 Efficacité des outils régionaux et frontaliers

Avant la mise en œuvre de la PEV, de nombreux outils de coopérations régionaux ou transfrontaliers ont été utilisés. Les programmes TACIS (pour les NEI d'Europe centrale), PHARE CBC (Cross border Coopération) ou MEDA ont été développés selon une vision régionale, afin de soutenir les relations avec les pays extérieurs à l'Union. La série de programme INTERREG a été développée pour soutenir les projets transfrontaliers. Toutefois, ces différents instruments de coopération ne sont pas adaptés au cadre de la PEV. En effet, outre des modalités de gestion différentes ne permettant pas de dégager une vision globale, ces programmes ne permettent pas de réaliser de projets régionaux transfrontaliers<sup>77</sup>. En effet, les règles de gestion du programme intracommunautaire INTERREG ne permettent pas de financer de projets hors de l'Union. Les projets transfrontaliers doivent ainsi trouver un financement externe à l'Union.

Afin d'améliorer l'efficacité et la lisibilité de ces programmes, la Commission a proposé de les fondre dans un unique instrument financier, l'instrument de voisinage<sup>78</sup>. Cet instrument verra le jour en 2007 avec la nouvelle programmation financière 2007-2013. D'ici là, le parlement européen a incité la Commission à rationaliser l'emploi de ces programmes et à en faire converger les règles de gestion. Il est vraisemblable que cette manœuvre en deux temps provoquera un certain attentisme jusqu'à la finalisation de ce nouvel outil.

La réforme des modalités de gestion de ces différents outils permettra de les mettre en phase avec les objectifs généraux de la PEV et les actions particulières propres à chaque pays. Toutefois, il se posera toujours la question des objectifs régionaux concrets de la PEV. Un des points fondamentaux sera le partage équitable des priorités de ces programmes afin de préserver l'équilibre des relations entre l'Union et les pays partenaires. De même, la fusion

---

<sup>76</sup> Amnesty International, "10 ans d'Euromed : il est temps de mettre fin au déficit en matière de droits de l'homme", 20/11/2005 ref : IOR 61/023/2005 sur <http://web.amnesty.org/library/index/fracior610232005> dénonce le manque de fermeté de l'Union qui n'a jamais eu recours à l'article 2 de la déclaration de Barcelone lui permettant de sanctionner les manquements aux droits de l'homme.

<sup>77</sup> La Commission européenne a toutefois publié, dans le cadre du programme "dimension septentrionale", un manuel pour la coordination du financement TACIS et INTERREG, à consulter sur le site de la Commission

<sup>78</sup> COM (2003) 393 final du 1/7/2003 – Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage

des programmes régionaux et transnationaux renverra à un juste équilibre entre la vision bilatérale et la vision régionale de la PEV. Ainsi, il semble inévitable, à terme, d'associer les pays partenaires à certaines politiques de l'Union (commerce, transport, énergie, environnement, ...) afin de préserver une certaine continuité des actions de part et d'autre des frontières de l'Union. Une fois encore, il sera difficile de poursuivre une politique européenne globale sans prendre en compte les particularismes régionaux. Voilà une nouvelle matière à réflexion sur le devenir de l'Europe.

## **2.3 Défi géopolitique**

### **2.3.1 Ambitions bilatérales et communautaires**

La genèse de la PEV ainsi que ses fondements géostratégiques, exposés en première partie, illustrent bien les fondements géopolitiques de la PEV. Le développement de l'aide par pôle régionaux démontre aussi clairement que l'analyse géopolitique est avant tout celle des Etats membres avant d'être celle de l'Union. Le rôle actif de la France et de l'Espagne, à l'origine du partenariat 5 + 5, puis du partenariat euro-méditerranéen, dans la zone méditerranéenne tient non seulement à l'Histoire mais aussi au fait que ces pays sont les premiers menacés par les déséquilibres de voisins du Sud. De même, le soutien de l'Allemagne aux pays d'Europe centrale et orientale est sous-tendu par la même motivation. Aujourd'hui, la Pologne soutient activement la candidature de l'Ukraine non seulement en raison des relations historiques entre ces deux pays mais aussi en raison des craintes inspirées par l'attitude d'un voisin russe bien encombrant.

A vrai dire, chaque Etat membre, par son histoire et compte tenu de considérations de politiques interne et externe, nourrit des préférences régionales. Ces préférences sont légitimes et formalisées dans le traité de la communauté européenne<sup>79</sup> stipulant que la politique de coopération communautaire est "*complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres*". Il serait donc à craindre que les états membres privilégient une action bilatérale. Pourtant, la déclaration de Barcelone a été visée par tous les chefs d'Etats européens. Il y aurait donc une place pour une politique étrangère commune. Deux facteurs viennent en appui à cette thèse. D'une part, les Etats membres ont clairement conscience que les problèmes de sécurité, au cœur de la PEV, ne peuvent être résolus sans un travail en commun. D'autre part, la médiocrité de leurs finances les incite peu à se lancer dans des actions bilatérales d'envergure. L'enjeu pour les Etats membres devient alors la prise en compte de leurs intérêts spécifiques dans les politiques communes.

---

<sup>79</sup> Titre XX coopération au développement du Traité instituant une communauté européenne sur <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/index.htm>

A cet égard, le partage des financements de la PEV entre la zone Sud et la zone Est est observé avec anxiété par les voisins méditerranéens<sup>80</sup>. Malgré l'engagement des présidents Gonzalez et Chirac et du chancelier Kohl (pour 4 euros à destination de l'Europe de l'Est et du centre européen, un euro ira aux pays du sud de la Méditerranée), le déséquilibre Est/Sud<sup>81</sup> des aides européennes reste patent.

La répartition régionale des financements renvoie, elle aussi, à une réflexion sur les ambitions européennes au plan politique et économique.

### 2.3.2 Confrontation avec la Russie dans son étranger proche

A la fois partenaire et concurrente, la Russie tient une place très particulière dans la politique de voisinage. En effet, la Russie est mentionnée dans les communications de l'Union en tant que pays partenaire. Elle présente des caractéristiques économiques similaires à celles des autres voisins, souffre des mêmes maux (faiblesse démocratique, corruption, trafics divers). A cet effet, l'Union et la Russie ont signé un accord de partenariat et de coopération<sup>82</sup>. Mais la Russie se distingue des autres pays voisins par son histoire et les relations de domination qu'elle a entretenues avec les nouveaux états indépendants. De plus, c'est une puissance nucléaire, riche en réserves gazières. Il est donc essentiel pour l'Europe (et pour le monde) d'aider la Russie à effectuer sa transition démocratique et de l'assister dans son développement économique.

Malgré la spécificité de l'accord de partenariat, son adhésion à l'Union n'est pas envisageable car elle déstabiliserait complètement la construction européenne. D'ailleurs, les anciennes démocraties populaires s'y opposeraient. Elles sont déjà très critiques vis-à-vis des positions adoptées sur la Russie. Réciproquement, la Russie vit mal sa perte d'influence dans ses anciens satellites. La politique menée actuellement par le président Poutine consiste à reprendre l'ascendant dans son "étranger proche". La récente crise des approvisionnements en gaz russe pour l'Ukraine (et l'Europe) illustre bien cette volonté. Ainsi, l'extension de la politique de voisinage au Caucase est vivement ressentie par Moscou<sup>83</sup>.

Face à la Russie, les européens ne semblent pas toujours unis. Les pays d'Europe centrale et les Baltes sont extrêmement méfiants et leur tropisme atlantiste s'explique sans doute par la crainte d'un retour russe. L'absence de réaction de l'Union lors du conflit sur le gaz ukrainien en janvier 2006 incite à penser que les états membres sont divisés (ou au moins

---

<sup>80</sup> MORATINOS Miguel Angel, "Barcelone, entre bilan et relance", *Politique étrangère*, 3:2005

<sup>81</sup> Les investissements en Pologne en 2004 équivalent à l'ensemble du financement du programme MEDA depuis son début.

<sup>82</sup> Accord de partenariat et de coopération Russie UE

<sup>83</sup> FACON Isabelle, "UE-Russie : la balle est dans le camp de Moscou", *La Croix*, 6/5/05

très prudents) dès qu'il s'agit de tancer la politique du président Poutine. Cela est particulièrement flagrant lorsqu'il s'agit de commenter l'attitude russe en Tchétchénie. Il est vrai que les réserves énergétiques de la Russie lui confèrent une certaine impunité et un poids important dans les relations internationales !

L'intégration de la Russie dans les politiques européennes (PESC, énergie, environnement) sera donc assez difficile. De même, l'initiative russe de constitution d'un espace économique commun (Russie, Ukraine, Biélorussie, Kazakhstan) est vue comme une menace par le Parlement Européen pour le développement de la coopération entre l'Ukraine et l'UE<sup>84</sup>. Après la révolution orange et les tensions sur les approvisionnements en gaz, nul doute que l'Ukraine sera une source de tension future entre l'UE et la Russie.

### 2.3.3 Confrontation avec les Etats-Unis

Issus de la même culture humaniste l'Europe et les Etats-Unis nourrissent une vision proche de ce que devrait être le monde, et même selon le président luxembourgeois, ils partageraient "les mêmes ambitions pour le monde"<sup>85</sup>. Cette ambition s'exprime toutefois de manière différente des deux côtés de l'Atlantique. L'humanisme wilsonien cède actuellement le pas au "wilsonisme botté"<sup>86</sup> des "néo-cons". Et même si leurs analyses géopolitiques convergent sur les mêmes facteurs d'instabilité mondiaux, les politiques et moyens des deux rives de l'Atlantique sont assez différents.

C'est donc en toute logique que les deux puissances<sup>87</sup> s'opposent sur des zones telles que le Maghreb, le Moyen-Orient, les NEI, le Caucase ou encore la Russie, donc sur toutes les zones de la PEV. Les Etats-Unis interviennent directement ou indirectement dans les régions considérées. L'initiative la plus visible est celle du "Great Middle East", s'étalant du Maroc au Pakistan où les Etats-Unis entendent lutter à la fois contre le terrorisme et sécuriser leurs approvisionnements énergétiques<sup>88</sup>.

Les Etats-Unis agissent également indirectement à travers le soutien qu'ils portent à leurs alliés, notamment à la Turquie. Citons par exemple l'action américaine en faveur de l'oléoduc Bakou-Ceyhan-Tbilissi, voie d'accès du pétrole de la mer Caspienne à la Méditerranée plus coûteuse mais aussi plus sûre<sup>89, 90</sup>.

---

<sup>84</sup> Rapport du parlement européen A5-0378/2003 Final sur la COM(2003) 104

<sup>85</sup> Note de séminaire de géopolitique "le monde vu par la commission européenne" – séance consacrée aux relations avec les Etats-Unis. Directeur de séminaire : T. Chopin.

<sup>86</sup> Selon l'expression de Pierre Hassner, chercheur au CERI.

<sup>87</sup> Même s'il est encore hardi de parler de puissance pour l'Union Européenne !

<sup>88</sup> Il convient aussi de citer les accords de libre échange en cours de discussion comme celui avec le Maroc.

<sup>89</sup> SHAFFER Brenda, "La politique américaine", *les cahiers de Chaillot* n°65 – le Sud Caucase : un défi pour l'Europe – décembre 2003.

De manière très similaire, les Etats-Unis exploitent pleinement leur position centrale au sein de l'OTAN. L'extension de l'OTAN aux NEI (via le Partenariat pour la Paix) ainsi que les partenariats OTAN/Russie et OTAN/Ukraine témoignent des centres d'intérêts conjoints entre américains et européens. De même, le dialogue méditerranéen entre l'OTAN et la rive sud de la Méditerranée n'est pas sans rappeler le partenariat euro-méditerranéen, même si les voies de coopération sont différentes.

Enfin, dans le domaine de la promotion de la démocratie, les deux camps poursuivent des voies différentes. Alors que les Etats-Unis mettent l'accent sur les processus électoraux et les structures gouvernementales, les européens insistent plus sur l'émergence d'un "esprit démocratique" et sur le rôle de la société civile<sup>91</sup>.

Les écueils sont donc nombreux sur la route de la PEV. S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan<sup>92</sup>, il convient en revanche de jeter un regard prospectif sur cette politique, en s'attachant à mettre en évidence les raisons d'un certain optimisme et en insistant sur les priorités à donner à cette politique selon les zones.

---

<sup>90</sup> JAFALIAN Annie, "L'oléoduc Bakou-Ceyhan : paradoxes et cohérence de la stratégie américaine des pipelines" – *Politique étrangère*, 2004:1

<sup>91</sup> SCHMID Dorothée, "Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée", *Politique étrangère*, 3:2005, Paris, IFRI/Armand Colin

<sup>92</sup> Le lecteur est invité à consulter SEC(2005) 1521 du 22/11/05 dans lequel la Commissaire Ferrero Waldner dresse un bilan succinct d'un an de PEV et donne ses priorités pour les deux ans à venir. Voir annexe 2

### **3 . PERSPECTIVES D'EVOLUTION – SCENARIO PROSPECTIF**

#### **3.1 En Méditerranée**

##### 3.1.1 Pression démographique et économique

La Méditerranée devrait constituer une priorité pour la politique européenne de voisinage. Au-delà d'une histoire commune entre les deux rives méditerranéennes, il existe une véritable urgence à développer une zone régionale nord africaine prospère et sûre. En effet, malgré les nombreuses initiatives prises dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, force est de reconnaître que le développement économique reste très faible<sup>93</sup> et que l'écart se creuse avec l'Europe. La démographie des pays du Maghreb reste très vive même si elle commence à être maîtrisée. Les taux de natalité restent toutefois élevés et la population est très jeune (voir tableau en annexe 3).

En contraste, la population européenne est vieillissante, particulièrement chez les nouveaux états membres où la démographie est déclinante. Ces éléments créent une pression très importante, accrue par les mouvements migratoires subsahariens, fruits du désordre politique et des guerres civiles. L'émergence d'un "poumon économique africain" apparaît donc essentielle. Essentielle pour l'Afrique, cette zone de vitalité économique l'est aussi pour l'Europe. Comment reprocher à cette population jeune, à qui on vante le modèle européen et à laquelle on ne cesse de rappeler la proximité historique, de vouloir partager la croissance économique et la liberté politique européenne ?

Sans revenir sur les évidentes implications en matière de sécurité déjà évoquées en première partie, il faut aussi noter que l'Europe devrait s'interroger sur sa démographie à moyen terme. Alors que la Chine et les Etats-Unis exploitent pleinement leur dynamisme démographique pour entretenir leur dynamisme économique, l'Europe pourra - t – elle faire l'économie de la réflexion sur une nouvelle politique d'immigration choisie ?

Dans ce cadre et compte tenu de la méfiance envers les immigrés<sup>94</sup>, le volet relatif au renforcement du dialogue interculturel prend une autre dimension. Malgré de brillantes réalisations comme la fondation Anna Lindh<sup>95</sup> et plus encore, le dynamisme des associations culturelles, les progrès dans ce domaine échappent à la vision institutionnelle et finalement très institutionnelle de la Commission.

---

<sup>93</sup> Le PIB/ha est resté sensiblement identique (de l'ordre de 5 000 \$/ha) depuis 10 ans alors que les pays d'Europe centrale a plus que doublé (de 6000 à 15 000 \$/ha)

<sup>94</sup> Entretien de longue date vis-à-vis du Maghreb, renforcée par les problèmes d'intégration, notamment en France et en Allemagne, mais aussi à l'encontre des immigrés en provenance de l'Est (surtout les plombiers ...).

<sup>95</sup> Fondation Anna Lindh sur [www.euromedalex.org/fr/AboutUs.htm](http://www.euromedalex.org/fr/AboutUs.htm)

Un autre aspect difficile à maîtriser pour la Commission Européenne est le choix des relais au sein de la société privée. En effet, pour être efficace, le développement économique de la Méditerranée doit s'appuyer sur une classe moyenne développée, atténuant les écarts entre une élite occidentalisée, proche des milieux gouvernants, souvent corrompue et une immense majorité pauvre. Un pays tel que la Tunisie offre de réels espoirs en raison de l'émergence de sa classe moyenne. Dès lors que les populations ont des biens à protéger et des commerces à faire prospérer, les tentations radicales (terrorisme, trafics, ...) perdent de leur attrait. La démocratie et le développement économique global viendront assez naturellement. Les gouvernements des Etats partenaires ont donc un rôle clé pour soutenir les programmes européens.

### 3.1.2 La difficile promotion d'une dimension régionale

Le processus de Barcelone et implicitement la PEV souffrent du format actuel de la coopération en méditerranée. La dimension régionale butte sur le manque d'unité au sein du Maghreb et du Moyen Orient. Les liens historiques mais aussi la situation politique actuelle sont différents. Les relations internationales ne peuvent être résumées par un panarabisme qui n'existe pas. Elles sont largement influencées par la politique américaine menée dans la région depuis le 11 septembre 2001 et par la guerre en Irak. Ainsi, dans des pays tels que la Lybie, le Liban ou la Syrie, une politique européenne ne peut donc être conçue indépendamment de celle des Etats-Unis.

En apparence, le Maghreb, paraît plus uni sous la bannière de l'Union du Maghreb Arabe. Il souffre pourtant d'importantes divisions politiques et économiques<sup>96</sup>. La dispute sur le Sahara occidental pénalise la coopération entre le Maroc et l'Algérie. De même, la richesse pétrolière pondère singulièrement les rapports de force en faveur des nations pétrolières ou gazières comme la Libye ou l'Algérie<sup>97</sup>.

Les voies du succès de la PEV en méditerranée passent sans doute par une différenciation sous-régionale. Un renforcement des relations avec le Maghreb paraît envisageable, sur la base des coopérations en cours en matière économique ou dans le domaine de la lutte contre le terrorisme ; Jean-François Daguzan suggère même de relancer un nouveau 5+5<sup>98</sup>. Il est en effet très raisonnable de privilégier une coopération avec les pays les plus aptes à donner des résultats satisfaisants et pour lesquels, l'Union bénéficie d'une

---

<sup>96</sup> ORTEGA Martin, "Le Maghreb et l'Union Européenne : vers un partenariat privilégié", *conférence à l'ISS*, le 25/10/04

<sup>97</sup> BOULARES Habib, "La nouvelle Politique Européenne de Voisinage vue du Maghreb", *conférence prononcée à l'Institut des Relations Internationales*, Tunis, le 17/09/04.

<sup>98</sup> DAGUZAN Jean-François, "La Méditerranée au prisme du nouveau panorama stratégique", *Défense Nationale*, 2004.

excellente connaissance. Il faut toutefois dépasser le stade des relations actuelles pour aborder ces nouvelles relations avec moins de condescendance et aussi moins de craintes. Pour cela, l'Union Européenne devrait soutenir (ou, si nécessaire, faire émerger) les actions de l'UMA autour d'un projet régional. Les bases de ce projet pourraient être un grand marché énergétique ou encore une politique de sécurité et d'immigration.

Concernant le Moyen Orient, l'Union Européenne n'a ni les moyens financiers ni les moyens militaires et encore moins la lisibilité politique pour être un acteur de premier plan reconnu. Pourtant son savoir-faire et ses relations historiques (Liban, Palestine, Egypte, Irak, ...) lui permettraient de prendre une meilleure place aux côtés des Etats-Unis pour obtenir une action plus efficace. A ce titre, la place de l'Union au sein du Quartet est encourageante pour la résolution du conflit palestinien.

### 3.1.3 Pistes financières et politiques

Si le bilan concret de dix ans de coopération au sein du processus de Barcelone est assez maigre, les commentaires et suggestions pour le développer ne manquent pas. Ainsi, le deuxième Forum de Paris sur les défis de l'Euroméditerranée tenu à l'Unesco le 12 et 13 décembre 2005 fut l'occasion de constater la fécondité de la réflexion sur les deux rives méditerranéennes, malgré l'échec de la conférence de Barcelone de novembre 2005.

Les raisons d'un bilan médiocre ne sont donc pas à rechercher dans le manque d'intérêt ou le manque d'idées mais plutôt dans une mise en œuvre incertaine ou dans une faible appropriation des objectifs.

Il est clair que les grandes orientations données pour relancer le PEM sont incontournables. Ainsi, l'ancienne commissaire européenne, Loyola de Palacio, recommande de développer des projets de grands réseaux énergétiques, de transport ou de télécommunications. Ces infrastructures sont indispensables pour assurer les échanges commerciaux au sein de la région<sup>99</sup>. De même, la transformation de la FEMIP (Facilité Euro Méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat) en banque euro-méditerranéenne, filiale de la BEI (Banque Européenne d'Investissement) donnerait un nouvel élan aux financements des projets méditerranéens.

Cependant, au-delà de ces mesures d'ordre technique, le PEM trouverait sans doute un second souffle si l'attitude européenne était réellement plus équilibrée et plus partenariale. La pérennisation du partenariat euroméditerranéen au sein de la PEV est un bon signal pour la

---

<sup>99</sup> Les projets ne manquent pas pourtant. Dès 2003, la Commission identifiait de nombreux projets mais des faibles réalisations ("development of a euromediterranean transport network" – COM(2003) 376 final du 24/6/03

rive sud, qui a vu sa position relative décliner en faveur de l'Europe Orientale. Il conviendrait aussi d'équilibrer le partenariat en ouvrant le débat sur les sujets prioritaires chez nos partenaires. Le débat sécuritaire est, certes, bien accepté chez nos voisins, car il correspond à une problématique commune mais avec toutefois une connotation négative portée par "la menace islamiste". Le développement économique et la formation sont aussi, et sans nul doute, des sujets très préoccupants. L'Union doit donc accepter d'ouvrir le débat sur sa politique agricole ou sur les transferts de technologie. En effet, ces sujets sont assez symboliques au plan politique et ils pourraient produire des effets directement sur l'économie locale pour soutenir le développement des classes moyennes.

## **3.2 En Europe orientale**

### **3.2.1 Digérer l'élargissement à l'Est**

La politique étrangère de l'Union des années quatre-vingt-dix a été fortement marquée par son expansion vers l'Est depuis la chute du mur de Berlin. De nombreux programmes ont été constitués et de nombreux accords juridiques ont été ratifiés, conduisant à l'intégration de huit anciennes républiques communistes le 1<sup>er</sup> mai 2004.

La période de préadhésion a aussi été marquée par une intense réflexion sur le fonctionnement institutionnel futur. L'augmentation du nombre d'états membres (+ 66%) et de la population (environ 20%) imposent une refonte de règles décisionnelles puisque la majorité qualifiée est déterminée par un nombre d'état et un pourcentage de population, permettant ainsi de valoriser la voix de chaque pays mais aussi de prendre en compte la démographie relative.

Par ailleurs, les nouvelles frontières orientales ne sont toutefois pas définitives puisque l'Union se prépare à accueillir la Bulgarie et la Roumanie a engagé des discussions pour l'adhésion des Etats balkaniques et de la Turquie. L'Europe va donc être à nouveau soumise à des forces centrifuges menaçant son équilibre interne.

Ces changements sont assez inquiétants dans le contexte actuel où les nations fondatrices sont à la recherche d'un nouvel élan. Le moteur franco-allemand, au ralenti depuis quelque temps, peine à entraîner les autres nations. A l'inverse, le tropisme atlantiste des nouveaux états membres (NEM) ne mollit pas<sup>100</sup>. Relativement modérés (voire modérateurs<sup>101</sup>) lors des discussions budgétaires 2007-2013, les NEM pourraient donner de nouvelles orientations à la politique européenne, plus proches de leurs préoccupations, notamment dans le domaine de la PESC avec une forte préoccupation au sujet de l'ancienne

---

<sup>100</sup> Comme l'a démontré la participation de la Pologne à la guerre en Irak.

<sup>101</sup> En renonçant à un rééquilibrage des subventions.

puissance russe ou encore dans le domaine économique comme celui de l'évolution de la politique agricole commune.

Parce que sous sa forme actuelle, la PEV n'exclut pas formellement l'adhésion des partenaires, l'Union doit engager une réflexion sur son avenir. Les liens culturels et historiques entre les anciens pays de l'Est poussent les NEM à favoriser l'adhésion de leurs voisins de toujours mais nouveaux voisins pour l'Europe<sup>102</sup>. Ce projet est, au fond, assez légitime et a autant de valeur que ceux nourris par les Etats fondateurs mais il y a de fortes chances qu'il diffère notablement de ceux des membres fondateurs.

Parce qu'il est trop tôt pour se prononcer sur ce que sera la vision européenne d'un pays comme la Pologne en 2025<sup>103</sup>, il semble pertinent d'avancer avec une grande prudence dans nos relations avec les NEI. La prudence s'impose d'autant plus que la situation politique des NEI est préoccupante. Il apparaît donc raisonnable de laisser l'Europe à vingt-cinq prendre ses marques et trouver un nouvel équilibre institutionnel.

### 3.2.2 Difficultés d'une action politique avec des Etats faillis ou corrompus

La Commission Européenne est confrontée à un nouveau type de difficulté dans cette zone. Premièrement, il est difficile de parler d'entité régionale tant les disparités économiques et politiques sont importantes entre l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie. L'Union peine donc à promouvoir une coopération régionale, qui n'est d'ailleurs pas recherchée par ces pays. En effet, l'Ukraine et la Moldavie privilégient avant tout le rapprochement avec l'Europe dans l'espoir de voir ses portes s'ouvrir.

Deuxièmement, la promotion de la bonne gouvernance et des droits de l'homme se heurtent à un manque d'interlocuteurs fiables et motivés. En Biélorussie, le président (dictateur) Loukachenko a si bien verrouillé le processus électoral qu'il laisse ses opposants mener leur campagne librement<sup>104</sup> en vue des élections de mars prochain. L'Union a d'ailleurs mis en sommeil ses actions avec ce pays. Même l'Ukraine d'après la révolution Orange reste fragile tant le système administratif est corrompu<sup>105</sup>. D'ailleurs, ces pays figurent dans les derniers rangs de l'indice de perception de la corruption de Transparency International<sup>106</sup>. La

---

<sup>102</sup> Voir les propos de la commissaire Danuta Hübner dans *"the club of three conference on the frontiers of Europe"*, SPEECH/06/58, 3/2/06, Varsovie

<sup>103</sup> Consulter néanmoins l'article de ZABOROWSKI Marcin, "from america's protégé to constructive European – Polish security policy in the twenty-first century" – *Occasional paper* n°56 – ISS – December 2004.

<sup>104</sup> MILINKIEVITCH Alexandre – *Entretien d'Europe – Fondation Robert Schuman* – février 2006

<sup>105</sup> SHERR James, "La révolution Orange : un défi pour l'Ukraine, la Russie et l'Europe", *Politique étrangère*, 1:2005. Cet auteur évoque même la "délinquance d'état" pour souligner l'institutionnalisation de la corruption.

<sup>106</sup> L'indice de la Moldavie est de 2,9, celui de l'Ukraine et de la Biélorussie est de 2,6. A titre de comparaison, la France est notée 7,5. La meilleure note est attribuée à l'Islande (9,7), la pire est attribuée au Tchad (1,7). Source : [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

transition démocratique est évidemment bien plus facile pour des pays ayant une tradition étatique comme la Pologne ou la Hongrie qui ont maintenu leur souveraineté pendant la période communiste. Ces données culturelles n'existent pas pour la Moldavie, la Biélorussie ou l'Ukraine qui, tributaires la centralisation politique de l'URSS, n'ont pas de "culture étatique" et ont plus de difficultés à reconnaître la légitimité des leurs nouveaux gouvernements et sont en proie à un fort séparatisme.

Les voies classiques de l'action communautaire semblent donc trouver leurs limites dans cette région. L'approche américaine, faite de sanctions économiques, de rododromes mais aussi d'un important soutien aux opposants politiques n'est – elle pas plus efficace ? La cascade d'organisations pilotées (près de 280 ONG) par la CIA (de manière quasi-officielle) à partir du National Democratic Institute<sup>107</sup> de Madeleine Albright pèse sur les processus démocratiques et notamment électoraux dans l'Europe Centrale<sup>108</sup>. Le soutien actif apporté aux associations, comme PORA en Ukraine, ZUBR en Biélorussie ou KMARA en Géorgie, a permis de bousculer les certitudes des dictateurs pro-russes installés sous le regard bienveillant de Moscou et de mettre en place des nouveaux régimes, indépendants du grand frère russe.

En dehors du fait que ce mode d'action n'appartient pas à la culture européenne - et s'accommode mal des règles de fonctionnement de l'Union – il faut se demander s'il permet une réelle transition démocratique dans ces pays. Dans le doute, il serait toutefois pertinent de tenter une approche de niveau sous-régional à partir des proches voisins, culturellement les plus proches<sup>109</sup>.

### 3.2.3 Problématique de l'Ukraine

A elle seule, l'Ukraine rassemble toutes les sources de difficulté pour mener à bien la PEV chez les NEI. En effet, elle est d'un intérêt stratégique primordial, tant dans le domaine énergétique que dans le domaine de la sécurité. Elle dispose encore de centrales nucléaires, menaces patentes pour l'environnement. Compte tenu de son intérêt stratégique, elle fait l'objet de nombreuses attentions tant de la part des Etats-Unis que de la Russie. La victoire de Iouchtchenko contre Ianoukovitch est aussi la victoire du camp américain contre le camp russe. C'est aussi, dans une moindre mesure, la victoire de la méthode américaine contre la

---

<sup>107</sup> Consulter le site [www.ndi.org](http://www.ndi.org) et son lien vers [www.accessdemocracy.org](http://www.accessdemocracy.org)

<sup>108</sup> "Les Américains ébranlent l'empire russe", du 30/3/05, [www.lepoint.fr](http://www.lepoint.fr)

<sup>109</sup> Il suffit de se référer aux propos de Danuta Hübner, Commissaire polonaise en charge de la politique régionale pour s'en convaincre. consulter *Conference European strategies for promoting democracy in postcommunists countries*, SPEECH/06/27, 21/01/06, Vienne

méthode européenne, celle du soutien direct, financier, avec des relais politiques privés contre celle de la timide politique déclaratoire européenne !

L'Ukraine marque aussi les limites physiques de l'Europe occidentale. Voisine directe de la Russie, l'Ukraine est aussi très proche culturellement de celle-ci, notamment sur le plan politique et commercial, encore forts éloignés des normes européennes<sup>110</sup>. Le pays comporte aussi une forte population russe dans sa partie la plus orientale et l'économie reste largement tributaire des sociétés russes. L'Ukraine, bien qu'indépendante, reste donc encore dans l'orbite russe. L'Ukraine est aussi stratégique pour assurer un débouché européen au gaz russe tant que le projet de gazoduc baltique n'a pas abouti. La Russie et l'Ukraine sont donc encore largement interdépendantes<sup>111</sup>.

L'attitude de l'Union envers l'Ukraine est donc délicate. Trop réceptive aux demandes de l'Ukraine, notamment sa demande d'adhésion<sup>112</sup>, elle risque de se heurter aux intérêts fondamentaux de la Russie, ce qui menacerait l'équilibre global de la région<sup>113</sup> et fragiliserait la société ukrainienne, divisée sur le choix d'une priorité orientale ou occidentale. En revanche, feindre de ne pas prendre en compte ses aspirations à plus d'Europe, serait hypocrite, donnerait une mauvaise image de la PEV et ne répondrait à ses objectifs stratégiques.

L'Ukraine est donc une question d'équilibre. Mais comment définir cet équilibre ? Quelle vision commune sur l'Ukraine peuvent partager des pays aussi différents que la Pologne et l'Espagne ? Il semblerait pertinent de laisser œuvrer la Pologne aux avant-postes compte tenu des liens historiques qu'elle a entretenus avec l'Ukraine, en veillant à prendre en compte les intérêts de l'Union dans son ensemble et pas seulement ceux de la Pologne<sup>114</sup>. Dans l'immédiat, il est souhaitable de soutenir les efforts de démocratisation et de préparation à l'adhésion à l'OMC de l'Ukraine. Du résultat des élections de mars 2006 dépendront les suites à donner.

---

<sup>110</sup> SHERR James, "La révolution Orange : un défi pour l'Ukraine, la Russie et l'Europe", *Politique étrangère*, 1:2005

<sup>111</sup> GATEV Ivaylo, "The EU's neighbourhood policy towards Ukraine", *European Foreign Policy Conference*, LSE, 2-3 juillet 2004 sur [www.lse.ac.uk/Depr/EFPC/Papers/gatev.doc](http://www.lse.ac.uk/Depr/EFPC/Papers/gatev.doc)

<sup>112</sup> L'Ukraine souhaite profiter du cadre de la PEV pour négocier un accord d'association pour se rapprocher encore plus de l'Union et rendre son adhésion "naturelle".

<sup>113</sup> Par contagion aux autres pays voisins qui trouveraient leur demande d'adhésion tout autant légitime.

<sup>114</sup> Reprenant par la même la stratégie "think global, act local" que nombre de multinationales emploient pour pénétrer les marchés étrangers.

### 3.3 Au Sud Caucase

#### 3.3.1 Eviter le clientélisme

Les difficultés d'étendre la politique européenne de voisinage au Sud Caucase témoignent bien des hésitations et du manque de préparation de l'Union Européenne à agir dans cette région. Malgré un intérêt stratégique apparu dès la formulation de stratégie européenne de sécurité, la Commission a décidé de ne pas inclure les trois pays caucasiens dans son projet initial mais l'a fait dans la stratégie de la PEV en 2004. Parallèlement, le Conseil décidait en juillet 2003 d'envoyer un représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud<sup>115</sup>. L'Union européenne se lance ainsi dans la compétition pour faire partie de ces puissances qui comptent au Caucase. Et la concurrence est rude. Elle manque d'atouts pour être un partenaire crédible et reconnu. Les Etats-Unis sont très présents dans la région. Ils soutiennent la Géorgie et l'Azerbaïdjan directement à travers des programmes de formation dans la lutte contre le terrorisme et les insurrections<sup>116</sup> et entretiennent de solides relations avec la Turquie, prête à tenir une place de choix dans les relations avec la partie la plus orientale de l'Europe. L'influence Russe est aussi très visible chez ses anciens satellites. Elle a apporté un soutien à l'Arménie dans le conflit du Haut- Karabakh<sup>117</sup>. L'Union ne disposant pas des mêmes atouts militaires ou financiers<sup>118</sup>, doit limiter son rôle au niveau diplomatique.

Par ailleurs, nombre de ses Etats membres sont parties prenantes d'organisations internationales tentant, souvent en vain, de trouver des solutions pacifiques au règlement des conflits et d'instaurer un peu de démocratie. Ainsi, outre l'ONU et l'OSCE, il faut citer le groupe de Minsk (dépendant de l'OSCE), le Groupe des Amis du Secrétaire Général des Nations unies ou encore les actions nationales britanniques et allemandes<sup>119</sup>. L'Union Européenne risque donc d'être perçue comme une nouvelle tribune de revendications, fournissant une aide économique sans pouvoir exiger de réelles contreparties. Il lui faut donc trouver un positionnement clair et présentant des avantages pour les parties prenantes pour se distinguer.

---

<sup>115</sup> Action commune 2003/496/PESC du Conseil du 7 juillet 2003 portant nomination d'un représentant spécial de l'Union Européenne pour le Caucase du sud, JOUE, L169/47

<sup>116</sup> LYNCH Dov, "Une dynamique de l'insécurité régionale", *Cahier de Chaillot* n°65 – décembre 2003

<sup>117</sup> JAFALIAN Annie, "Appels d'influence dans le Caucase du Sud : opposition et convergence des axes de coopération", *Géoéconomie*, hiver 2003-2004 – n°28, pp 63-82

<sup>118</sup> Puissance financière indirecte dans le cas de la Russie mais réelle par le biais du contrôle des sociétés pétrolières géorgiennes ou arméniennes.

<sup>119</sup> LYNCH Dov, "Une dynamique de l'insécurité régionale", *Cahier de Chaillot* n°65 – décembre 2003

### 3.3.2 Quelle plus value pour l'Union Européenne ?

Face aux politiques musclées des deux grandes puissances, quel peut être le positionnement de l'Union Européenne ? L'atout essentiel de l'Union européenne est sa faculté à aborder la politique étrangère dans sa globalité (démocratie, économie, aspects culturels et sociaux) et sans recourir aux moyens de puissance traditionnels militaires. Mais cette méthode peut-elle porter ses fruits dans une région en proie au séparatisme, où l'Etat ne représente que faiblement les intérêts des peuples ? Les Etats du Caucase manifestent d'ailleurs peu d'intérêt pour l'Europe et sont plus soucieux d'intégrer des alliances militaires (cas de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan ayant rejoint le Partenariat pour la Paix de l'OTAN). De plus, l'absence de perspectives claires pour les pays partenaires ne peut les inciter à se lancer dans des réformes ambitieuses, voire déstabilisatrices. La PEV ne peut donc qu'être modérée à courte échéance et limitée à quelques domaines. Les efforts de promotion d'une dimension régionale ne pourront aboutir tant que les conflits en Abkhazie ou au Nagorny Karabakh n'auront pas trouvé d'issue. Le principal défi n'est-il de faire émerger un "esprit" régional entre ces pays divisés ?

Il est aussi illusoire de vouloir développer la démocratie et la bonne gouvernance lorsque les états sont largement corrompus et que la sécurité des biens et des personnes ne peut être assurée par l'Etat, annihilant ainsi tout espoir de reprise économique. Il ne suffit de renverser un gouvernement pro-russe et de contrôler le bon déroulement des élections pour remettre un pays sur les rails !<sup>120</sup>

La priorité devrait donc aller au rétablissement de la sécurité interne et des pouvoirs étatiques. Pour cela, l'UE dispose de quelques atouts. Le premier est sa neutralité dans les différents conflits régionaux. Elle n'a pas apporté de soutien militaire aux parties en présence. Elle ne peut pas être soupçonnée d'avoir des intérêts directs comme les Etats-Unis ou la Russie qui soutiennent tantôt les uns par une assistance militaire, tantôt les autres par la formation des partis d'opposition. Le second atout est l'existence d'un élan démocratique, qui a permis en Géorgie de modifier la donne politique et qui est accompagné de fortes attentes de la part des populations civiles, appauvries et fatiguées par les conflits. A cet effet, les dernières communications de la Commission, intégrant explicitement ces pays dans le champ de la PEV donnent un signal fort de l'intérêt de l'Europe pour le Sud Caucase et font, sans doute, naître certains espoirs.

---

<sup>120</sup> Les difficultés rencontrées en Ukraine à la veille des élections l'illustrent bien.

### 3.3.3 Entre intérêts russes et américains : ménager l'Ours et les Faucons

Il y a donc un véritable challenge à transformer les sociétés caucasiennes en apportant un savoir-faire dans la réforme des administrations et en se démarquant des autres acteurs. Coïncée entre les intérêts stratégiques russes (pétrole de la mer Caspienne, gazoducs et pipelines vers les marchés européens, ambitions de puissance régionale) et la politique anti-terroriste américaine, l'Union est dans une position difficile pour préserver ses intérêts propres. Mais quels sont-ils ? Sont-ils vraiment spécifiques ?

A vrai dire, l'Union Européenne n'a pas d'objectifs vraiment spécifiques. Elle n'a pas d'intérêts directs dans cette région mais s'inquiète fortement du devenir de cette région stratégique pour le transit énergétique et pour la lutte contre le terrorisme. Elle n'a pas non plus de liens historiques avec les états du Caucase. Enfin, on peut aussi se demander si elle a une stratégie régionale claire et si la mission du représentant spécial de l'UE n'est pas d'en trouver les fondements ? L'Union doit approfondir rapidement sa stratégie régionale car la Turquie a des intérêts régionaux directs et se verrait bien dans le rôle de médiateur<sup>121</sup>.

Pour Dov Lynch<sup>122</sup>, *"l'union devrait éviter de chercher à jouer un rôle direct dans la médiation. Au contraire, sa stratégie vis-à-vis du Sud Caucase devrait être d'influencer l'atmosphère et les conditions dans lesquelles ont lieu les négociations de règlement"*. Pour cela, il propose différentes pistes axées sur le retour à la paix (reconstruction, retour des réfugiés, ...) et sur le coût du non règlement du différent. Cette démarche est intéressante car elle ménage les intérêts des différentes parties. Cependant, elle paraît peu crédible si elle n'est pas appuyée par les politiques américaines et russes. Pour obtenir cet appui, l'Union pourrait habilement exploiter l'union sacrée formée par les Russes et Américains dans la lutte contre le terrorisme pour obtenir une action plus concertée et soutenir ses projets de reconstruction. Elle partage avec les Etats-Unis une ambition démocratique mondiale et doit pourvoir trouver des sujets d'entente.

La Russie a, elle aussi, un rôle clé à jouer. Non seulement parce que le Caucase est à ses frontières mais surtout parce que son influence se réduit avec l'émancipation de ses anciennes républiques et que ses actions militaires sont de plus en plus critiquées. Elle a donc une opportunité pour regagner une certaine influence par les voies diplomatiques, avec neutralité et concertation et pour apporter un peu de stabilité à cette région.

---

<sup>121</sup> TURKISH-ARMENIAN Business development council, *The missing south eastern pillar for unifying the european continent*, novembre 2004 sur [www.tabdc.org](http://www.tabdc.org)

<sup>122</sup> LYNCH Dov, "Vers une stratégie de l'Union", *les Cahiers de Chaillot* n°65, décembre 2003

Pour l'Europe, la réussite de la PEV au Sud Caucase prend une dimension symbolique, voire de test de viabilité d'une politique globale, à forte dominante économique et non militairement coercitive.

## CONCLUSION

Héritière de politiques historiques, rendue nécessaire après le dernier élargissement des frontières européennes, la Politique Européenne de Voisinage n'en est pas moins une politique d'avenir. Les questions géopolitiques telles que la promotion de la démocratie, du développement durable et l'amélioration des relations interculturelles nécessitent encore une réflexion d'ensemble au sein de l'Union. La sécurité de l'Europe, la lutte contre le terrorisme, la maîtrise des réserves énergétiques ne peuvent plus trouver de réponses qu'à l'échelle communautaire.

Paradoxalement, la PEV soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses ! En effet, la PEV pose de nombreux défis à l'Europe qui peuvent se résumer à une question majeure : de quelle Europe voulons-nous ? Et corollairement, quelles sont nos ambitions en matière de politique étrangère ? Quel avenir voyons-nous pour nos régions ? Que sommes-nous prêts à partager ? Le débat est loin d'être clos.

L'analyse de la PEV dans ses différentes régions cibles nous fait conclure à la nécessité d'une approche à la fois globale, c'est-à-dire, admise de tous les états membres mais essentiellement régionale. Qui mieux que les voisins européens directement concernés peut appréhender les problématiques régionales, surmonter les freins culturels ou apprécier les spécificités locales ?

Les régions visées par la PEV sont très différentes et au sein de ces régions les pays présentent de grandes disparités. Les voisins de la rive sud méditerranéenne sont historiquement nos voisins les plus proches. A cet égard, il est souhaitable d'être plus ambitieux, en particulier au Maghreb. Un traitement différencié du Maghreb et du Moyen Orient pourrait faire enfin aboutir les réformes engagées depuis plus de dix ans avec des partenaires souvent très motivés. L'élargissement rapide à l'Est, nous a donné de nouveaux voisins que nous ne connaissons encore que faiblement. Il paraît intéressant d'impliquer plus les Etats membres les plus orientaux (Pologne et Hongrie) dans la PEV. Ces nouvelles responsabilités régionales permettraient un meilleur ancrage de ces pays dans l'Union en leur faisant partager l'esprit européen qui animait les fondateurs. Quant au Sud Caucase, il pousse un peu plus la Commission dans ses retranchements et met en évidence toutes les difficultés de cette politique : la rivalité des intérêts stratégiques avec ceux des deux grands, le manque de visibilité et de lisibilité, le manque de connaissance, un accueil réservé des pays partenaires. La marge de manœuvre et les perspectives de réussite sont très limitées.

Malgré tous ces écueils et en dépit de résultats concrets bien ténus, la PEV est une réelle opportunité pour l'Europe et peut se révéler un stimulant pour aborder son avenir à vingt-cinq. Certes, l'échec du projet de traité constitutionnel donne un coup de frein et prive les européens d'outils utiles pour sa politique étrangère (les coopérations renforcées et surtout le ministre européen des affaires étrangères). Cependant, ce serait oublier l'expérience communautaire acquise depuis cinquante ans.

Parce que la PEV obligera les européens à replacer l'Union dans son contexte global, à réfléchir sur sa dimension régionale, à se donner des objectifs concrets, elle peut aussi être un nouveau moteur de la construction européenne. Robert Schuman déclarait en 1950 : *"L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait"*. Ne peut-on pas imaginer une Europe multipolaire, déclinée en projets régionaux (transports, énergie, culture, ...) associant les voisins non plus sous la forme d'un "cercle d'amis" mais au sein de communautés régionale, à l'image de la dimension septentrionale. Le projet européen serait alors le projet d'une communauté de communautés régionales pour continuer à être "unis dans la diversité".

## BIBLIOGRAPHIE

### Communications officielles

- 1) Déclaration de Barcelone adoptée lors de la conférence euro-méditerranéenne (27-28 Novembre 1995)
- 2) Common strategy of the European union of 4/6/99 on Russia 1999/414/CFSP
- 3) Romano Prodi – L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité" – discours prononcé à Bruxelles, lors de la sixième conférence mondiale du réseau ECSA : Paix, sécurité et stabilité – Dialogue international et rôle de l'UE – SPEECH/02/619 – 5 et 6 décembre 2002
- 4) L'Europe élargie – voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud – COM(2003) 104 final du 11/3/2003
- 5) Development of a euromediterranean transport network – COM(2003) 376 final du 24/6/03
- 6) Development of energy policy for the enlarged European union, its neighbours and partners countries – COM(2003) 262 final du 13/5/03
- 7) SOLANA Javier, "une Europe sûre dans un monde meilleur" - Stratégie Européenne de Sécurité, Bruxelles, 12/12/03
- 8) Politique de voisinage - Document d'orientation – COM(2004) 373 final du 12/05/04
- 9) Communication relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013 – COM(2004) 626 final du 29/09/04
- 10) Proposition de règlement du parlement européen et du conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat – COM(2004) 628 final du 29/09/04
- 11) Communication de la Commission au Conseil sur les propositions de la Commission en faveur des plans d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage – COM(2004) 795 final du 9/12/04
- 12) European Neighbourhood Policy : the next steps, IP/05/236 du 2/3/05
- 13) Communication to the commission – implementing and promoting the European Neighbourhood Policy - SEC(2005) 1521 du 22/11/05

### Ouvrages :

- European Neighbourhood Policy –Political, economic and social issues – sous la direction de ROSSI Rosa et ATTINA Fulvion, The Jean Monnet Center "euromed"; department of political studies, 2004 sur [www.fscpo.unict.it/EuroMed/ENPCataniabook.pdf](http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/ENPCataniabook.pdf)

## Articles :

### Généralités :

- 1) BALLEIX Corinne, – "La politique européenne de coopération au développement", Paris, *Notes de la fondation Robert Schuman*, 2005, p58
- 2) CREMONA Marise, "The european neighbourhood policy : legal land institutional issues", sur <http://cddrl.stanford.edu>
- 3) DENYSYUK Vitaly, "politique de voisinage de l'Union Européenne, quelles transformations sur le régime commercial en Europe", *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, n°485, février 2005
- 4) DUBOIS Gilbert, "The EU Wider Europe initiative and economic security", Joint UNECE & OSCE Workshop – "The Economic Dimension of Security in Europe: Facing New Challenges in a Changing Environment", Genève, 8 Mars 2004
- 5) DODINI Michaela et FANTINI Marco, "The economic effects of wider Europe", synthèse par WARREN Anne CEPS, Juin 2004, disponible sur [www.ceps.be/article.php?article\\_id=358](http://www.ceps.be/article.php?article_id=358)
- 6) GOUJON Alexandra, "L'Union Européenne élargie et son voisinage : vers une nouvelle politique étrangère", synthèse n°127 sur le site : [www.robert-schuman.org/synth127.htm](http://www.robert-schuman.org/synth127.htm)
- 7) HÄNGGI Heiner et TANNER Fred – "Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood" – Cahiers de Chaillot n°80 - juillet 2005
- 8) KELLEY Judith, "New wine in old wineskins : policy adaptation in the european neighbourhood policy", article à paraître en 2006 dans le *Journal of Common Market studies* (sur le site <http://aei.pitt.edu/3363>)
- 9) VEDRINE Hubert, "Pour une «Europe puissance» ", (entretien) à *Politique internationale*, n°106, hiver 2004 - 2005

### Méditerranée :

- 1) AMNESTY INTERNATIONAL – "Dix ans d'Euromed - Il est temps de mettre fin au déficit en matière de droits de l'homme"- Document Public Index AI : IOR 61/023/2005 21 novembre 2005
- 2) BALFOUR Rosa, "rethinking the euromediterranean political and security dialogue", occasional papers n°52, ISS, mai 2004
- 3) BOULARES Habib, "La nouvelle politique européenne de voisinage vue du Maghreb" – conférence à l'Institut des Relations Internationales de Tunis le 17/09/2004
- 4) COUSTILLIÈRE Jean-François, "Méditerranée : « 5+5 » et initiative de sécurité", *Défense Nationale* n°05 – mai 2005
- 5) Conférence ministérielle du Dialogue 5+5 sur la migration en méditerranée occidentale , Tunis, 16 et 17 octobre 2002
- 6) DAGUZAN Jean-François, "La Méditerranée au prisme du nouveau panorama stratégique", *Défense Nationale*, 2004.
- 7) MAHJOUB Azzam, "La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euroméditerranéen", *Politique étrangère*, 3:2005.
- 8) MORATINOS Miguel Angel, "Barcelone, entre bilan et relance", *Politique étrangère*, 3:2005
- 9) ORTEGA Martin, "Le Maghreb et l'Union européenne : vers un partenariat privilégié ?" – conférence tenue le 25/10/2004 à l'Institut d'études de sécurité de l'UE – Paris
- 10) OUNAÏES Abderaouf, "les enjeux de l'Euromaghreb" d'après une conférence prononcée à Tunis le 25 avril 2002 dans un colloque international sur le thème "le maghreb et l'Europe : une vue à moyen terme", *Défense Nationale*, sept 2002.

- 11) SCHMID Dorothee, "Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée", *Politique étrangère*, 3:2005, Paris,
- 12) VERHEUGEN Günter, "la politique de bon voisinage converge avec le statut avancé réclamé par le Maroc" - Propos recueillis par Nabil Boubrahimi *L'Economiste*, 13 février 2004

#### NEI :

- 1) FACON Isabelle, "UE-Russie : la balle est dans le camp de Moscou", *La Croix*, 6/5/05
- 2) GATEV Ivaylo, "The EU's neighbourhood policy towards Ukraine", European Foreign Policy Conference, LSE, 2-3 juillet 2004 sur [www.lse.ac.uk/Depr/EFPC/Papers/gatev.doc](http://www.lse.ac.uk/Depr/EFPC/Papers/gatev.doc)
- 3) GOUJON Alexandra, "Les nouveaux voisins de l'union européenne – stratégies identitaires et politiques en Ukraine, Biélorussie et Moldavie" — les études du CERI, n°109 septembre 2004
- 4) GOUJON Alexandra, "Les enjeux politiques du changement de pouvoir en Ukraine" – supplément 200 à la lettre de la Fondation Robert Schuman, 21/2/05
- 5) Hübner Danuta, "the club of three conference on the frontiers of Europe", SPEECH/06/58, Varsovie, 3/2/06
- 6) MILINKIEVITCH Alexandre, (entretien avec), Entretien d'Europe de la Fondation Robert Schuman, 6/2/06
- 7) SHERR James, "La révolution Orange : un défi pour l'Ukraine, la Russie et l'Europe", *Politique étrangère*, 1:2005
- 8) SOLLOGOUB Tania – "l'héritage macroéconomique des nouveaux états membres d'Europe centrale et orientale" – question d'Europe - n°18 - fondation Robert Schuman - 13 février 2006
- 9) ZABOROWSKI Marcin, "from america's protégé to constructive European – Polish security policy in the twenty-first century" – Occasional paper n°56 – ISS – December 2004.

#### Caucase:

- 1) JAFALIAN Annie, "L'oléoduc Bakou-Ceyhan : paradoxes et cohérence de la stratégie américaine des pipelines" – *Politique étrangère*, 2004:1
- 2) JAFALIAN Annie, "Appels d'influence dans le Caucase du Sud : opposition et convergence des axes de coopération", *Géoéconomie*, hiver 2003-2004 – n°28, pp 63-82
- 3) JAFALIAN Annie, "Le Caucase du Sud et l'Union européenne : vers une coopération renforcée ?", *Annuaire français de relations internationales*, vol 6, 2005
- 4) LYNCH Dov, "Une dynamique de l'insécurité régionale", *Cahier de Chaillot* n°65 – décembre 2003
- 5) LYNCH Dov, "Vers une stratégie de l'Union", les *Cahiers de Chaillot* n°65, décembre 2003
- 6) ROBERTS John, "Réserves énergétiques, politique des oléoducs et incidences sur la sécurité" - *Cahier de Chaillot* n°65 – le Sud Caucase : un défi pour l'UE – décembre 2003
- 7) SHAFFER Brenda, "La politique américaine", les *cahiers de Chaillot* n°65 – le Sud Caucase : un défi pour l'Europe – décembre 2003.

#### **Revues :**

##### Cahiers de Chaillot :

- une PESC pour une Europe élargie – N°64 – Septembre 2003
- Le Sud Caucase : un défi pour l'UE – N°65 – Décembre 2003

- Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood – N°80 – July 2005
- EU – US burdensharing : who does what – N°82 – September 2005
- Why Georgia matters – N°86 – February 2006

Notes de la fondation Robert Schuman

Politique Etrangère

Revue de la Défense Nationale

**Conférences :**

Forum de Paris organisé par l'UNESCO sur les défis de l'Euroméditerranée – Paris – 12 et 13 décembre 2005

[www.forumdeparis.org](http://www.forumdeparis.org)

**Sites internet (et revues en ligne) :**

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.eu.int/comm/eurostat](http://www.eu.int/comm/eurostat)

[www.medeia.be](http://www.medeia.be)

[www.politiqueinternationale.com](http://www.politiqueinternationale.com)

[www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org) (*cahiers de Chaillot, occasional papers*)

[www.ifri.org](http://www.ifri.org) (*politique étrangère*)

[www.robert-schuman.org](http://www.robert-schuman.org) (les notes de la fondation, entretiens d'Europe, la lettre de la fondation)

[www.ceri-sciencespo.com](http://www.ceri-sciencespo.com)

[www.ladocumentationfrançaise.fr](http://www.ladocumentationfrançaise.fr) (*questions internationales*)

[www.defnat.com](http://www.defnat.com) (*Défense Nationale*)

[www.ceps.be](http://www.ceps.be) – (*CEPS neighbourhood watch*)

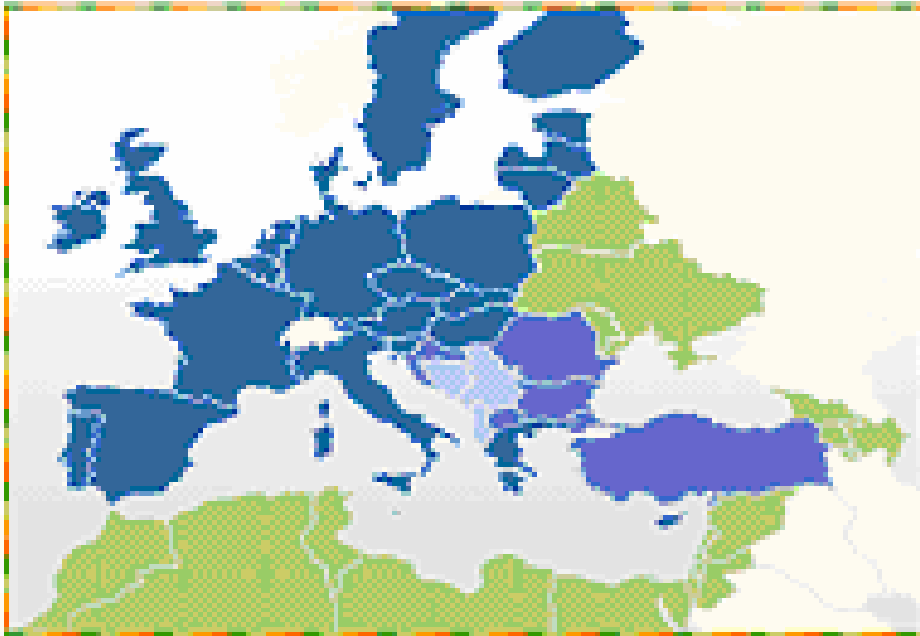
[www.rpfrance.org/cec/homecec.htm](http://www.rpfrance.org/cec/homecec.htm) (*Fenêtre sur l'Europe*)

[www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

[www.ndi.org](http://www.ndi.org)

[www.ined.fr](http://www.ined.fr)

## Annexe 1 : les pays partenaires de la PEV



source : [http://europa.eu.int/comm/world/enp/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm)

en bleu            les pays de l'Union Européenne  
en violet :        les pays candidats en cours de pré-adhésion  
en vert :           les pays de la PEV

## Annexe 2 : état d'avancement des accords et des plans d'action

Selon IP/05/1467 du 24 novembre 2005

<b>Pays partenaire de la PEV</b>	<b>Relations contractuelles avec la CE – entrée en vigueur</b>	<b>Rapport de PEV</b>	<b>Plan d'action de la PEV</b>	<b>Adoption par l'UE</b>	<b>Adoption par le pays partenaire</b>
<b>Algérie</b>	AA – 2005	En préparation	---	---	---
<b>Arménie</b>	APC - 1999	Mars 2005	En préparation	---	---
<b>Azerbaïdjan</b>	APC - 1999	Mars 2005	En préparation	---	---
<b>Belarus</b>	---	---	---	---	---
<b>Egypte</b>	AA – juin 2004	Mars 2005	En préparation	---	---
<b>Géorgie</b>	APC - 1999	Mars 2005	En préparation	---	---
<b>Israël</b>	AA – juin 2000	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	11.04.2005
<b>Jordanie</b>	AA – mai 2002	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	11.01.2005
<b>Liban</b>	AA – imminent	Mars 2005	En préparation	---	---
<b>Libye</b>	---	---	---	---	---
<b>Moldavie</b>	APC – juillet 1998	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	22.02.2005
<b>Maroc</b>	AA – mars 2000	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	27.07.2005
<b>Autorité palestinienne</b>	AA intérimaire juillet 1997	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	04.05.2005
<b>Syrie</b>	AA en attente de ratification	---	---	---	---
<b>Tunisie</b>	AA – mars 1998	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	04.07.2005
<b>Ukraine</b>	APC – mars 1998	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	21.02.2005

APC : accord de partenariat et de coopération

AA : accord d'association

### Annexe 3 : démographies comparées de l'Europe et de l'Afrique

<b>Zone</b>	<b>Europe occidentale</b>	<b>Europe Orientale</b>	<b>Afrique septentrionale</b>	<b>Afrique occidentale</b>
Population mi 2005 (en millions)	186	297	194	264
Projection en 2025 (en millions)	190	272	262	404
Taux de natalité (pour mille habitants)	10	10	26	43
Population <15 ans en %	17	16	36	44
Indice de fécondité synthétique (enfant/femme)	1,6	1,3	3,3	5,9

source : [www.ined.fr/population-en-chiffres/monde/tableaux2005](http://www.ined.fr/population-en-chiffres/monde/tableaux2005)

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION .....	4
1 . LA PEV, ORIGINES ET OBJECTIFS.....	5
1.1 Les origines.....	5
1.1.1 Une tradition d'aide au développement.....	5
1.1.2 Le processus de Barcelone.....	6
1.1.3 Alternative à l'adhésion.....	7
1.2 Créer un espace de prospérité, de stabilité et de sécurité reposant sur des valeurs communes .....	8
1.2.1 Les zones cibles (voir annexe1).....	8
1.2.2 Une approche globale, multidomaines.....	9
1.2.3 Créer un environnement favorable au développement .....	11
1.3 La dimension géostratégique .....	12
1.3.1 Les nouvelles menaces et la stratégie européenne de Solana .....	12
1.3.2 Les menaces sur les approvisionnements énergétiques .....	13
1.3.3 La PEV au service de la PESC : exister sur la scène internationale.....	14
2 . LES DEFIS DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE.....	16
2.1 Défi méthodologique .....	16
2.1.1 Héritage des programmes passés et diversité des partenaires.....	16
2.1.2 Approche régionale et relations bilatérales.....	17
2.1.3 La confrontation des intérêts au sein de l'UE .....	18
2.2 Défi économique et social.....	19
2.2.1 Etendre le fonctionnement du marché commun aux voisins .....	19
2.2.2 Stimuler les réformes politiques des pays partenaires .....	20
2.2.3 Efficacité des outils régionaux et frontaliers .....	22
2.3 Défi géopolitique .....	23
2.3.1 Ambitions bilatérales et communautaires.....	23
2.3.2 Confrontation avec la Russie dans son étranger proche .....	24
2.3.3 Confrontation avec les Etats-Unis .....	25
3 . PERSPECTIVES D'EVOLUTION – SCENARIO PROSPECTIF .....	27
3.1 En Méditerranée.....	27
3.1.1 Pression démographique et économique.....	27
3.1.2 La difficile promotion d'une dimension régionale.....	28
3.1.3 Pistes financières et politiques .....	29
3.2 En Europe orientale.....	30
3.2.1 Digérer l'élargissement à l'Est.....	30
3.2.2 Difficultés d'une action politique avec des Etats faillis ou corrompus .....	31
3.2.3 Problématique de l'Ukraine.....	32
3.3 Au Sud Caucase .....	34
3.3.1 Eviter le clientélisme.....	34
3.3.2 Quelle plus value pour l'Union Européenne ? .....	35
3.3.3 Entre intérêts russes et américains : ménager l'Ours et les Faucons.....	36
CONCLUSION.....	38
BIBLIOGRAPHIE.....	40
ANNEXE 1 : LES PAYS PARTENAIRES DE LA PEV .....	44
ANNEXE 2 : ETAT D'AVANCEMENT DES ACCORDS ET DES PLANS D'ACTION... ..	45
ANNEXE 3 : DEMOGRAPHIES COMPAREES DE L'EUROPE ET DE L'AFRIQUE.....	46