

La politique européenne de voisinage à l'heure de la mise en œuvre : questionnements autour d'une " politique vigoureuse "

Depuis 2003, la Politique européenne de voisinage (PEV) propose aux nouveaux voisins de l'Union une coopération étroite dans de nombreux domaines, en échange d'un engagement à respecter des " valeurs communes ".

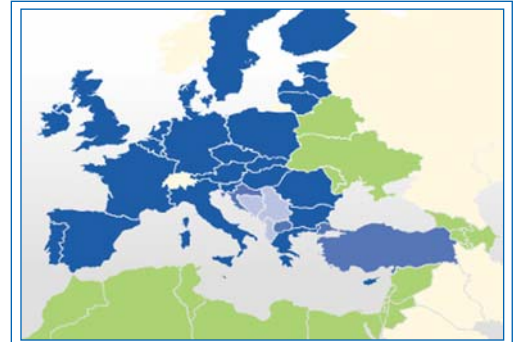
Un an après son premier bilan, la Commission européenne - répondant à l'appel de la présidence allemande en juin 2007 - vient de publier une série de mesures pour améliorer cette politique jugée " vigoureuse ". Si elle confirme le caractère fondamental de la PEV pour l'Union, la communication de la Commission se contente d'effleurer des thèmes de réflexion pourtant cruciaux pour l'avenir des relations entre l'UE et ses voisins. Si elle veut prouver sa capacité à influencer son environnement, l'Union européenne ne pourra cependant pas faire l'économie d'une réflexion approfondie sur l'inclusion des pays partenaires dans ses politiques et sur la finalité de la PEV.

Origines et objectifs de la politique européenne de voisinage

La politique de voisinage est née de la prise de conscience, au début des années 2000, des conséquences externes de la cinquième vague d'élargissement. Plusieurs Etats membres de l'UE (Suède, Finlande, Royaume-Uni) et pays candidats (Pologne) sont à l'origine de cette réflexion, et les événements internationaux (les attentats du 11 septembre 2001) ont aussi joué un rôle en plaçant les questions de sécurité en tête de l'agenda européen. Avec les nouvelles frontières issues de la cinquième vague d'élargissement, l'UE est désormais au contact de pays beaucoup plus pauvres, moins démocratiques - voire de dictatures, par exemple en Biélorussie. Elle est aussi confrontée à de nouvelles menaces : conflits dits " gelés ", crime organisé et trafics divers, immigration clandestine, menaces environnementales.

La politique de voisinage, qui rassemble tous les pays actuellement frontaliers de l'Union(1), a été créée pour répondre à ces défis. Ses objectifs, résumés dans un document de la Commission européenne intitulé "Une Europe élargie"(2) ("Wider Europe"), tiennent en trois mots : stabilité, sécurité et prospérité. L'idée fondamentale est d'offrir aux nouveaux voisins la possibilité de participer au marché intérieur et à certaines politiques de l'Union, en échange de progrès dans le respect de valeurs "communes" (démocratie, Etat de droit, respect des droits de l'homme). Ce que souhaite l'Union, c'est donc la création d'une interdépendance positive avec ses voisins, reposant sur le développement des échanges économiques et l'arrimage de ces pays au cercle des Etats de droit, afin d'éviter l'apparition de nouvelles lignes de fracture sur le continent.

Les méthodes et instruments utilisés dans le cadre de la politique de voisinage s'inspirent très largement de ceux développés lors du processus d'adhésion des 12 nouveaux membres dans les années 1990. On retrouve par exemple dans la politique de voisinage l'utilisation de la conditionnalité, mais aussi TAIEX et Twinning, instruments d'assistance créés dans les années 1990 pour faciliter l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis communautaire. En même temps, la PEV se veut distincte de l'élargissement. Elle ne propose pas, à court ou moyen terme, de perspectives d'adhésion aux nouveaux voisins. De plus, si la PEV s'inspire des méthodes de l'élargissement, sa boîte à outils est bien plus large ; pour faire face à ces défis de nature très différente (notamment sécuritaires), elle rassemble des instruments des trois piliers de l'Union.



■ Pays membre de l'Union européenne
■ Pays bénéficiaire de la Politique européenne de voisinage
© Commission européenne

CHRONOLOGIE

2002

Août : lettre au Conseil de Chris Patten, Commissaire aux relations extérieures, et Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, évoquant les contours d'une " nouvelle politique de voisinage "

2003

Mars : communication de la Commission européenne " Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud".

Décembre : adoption par le Conseil européen du document " Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité.

2004

Mai : élargissement de l'UE à 10 nouveaux membres ; publication par la Commission européenne du " document de stratégie de la politique de voisinage ", approuvé en juin par le Conseil.

2005

Février : adoption par le Conseil de 7 Plans d'Action (Israël, Jordanie, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Tunisie et Ukraine).

2006

Novembre : adoption des plans d'action pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie.

Décembre : Communication de la Commission européenne " Renforcer la politique de voisinage "

2007

Janvier : adhésion à l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie ; entrée en vigueur de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat.

Mars : débuts des négociations Union européenne-Ukraine pour un nouvel accord ; adoption du Plan d'Action pour l'Egypte

Avril : lancement de la Synergie de la Mer Noire, nouvelle initiative régionale.

Décembre : Communication de la Commission européenne " Une politique de voisinage vigoureuse "

LIENS UTILES

Site internet PEV :

<http://ec.europa.eu/comm/world/enp>

Numéro spécial EPER sur la politique de voisinage :

http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm

Eurobaromètre "L'Union européenne et ses voisins" :

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_259_sum_fr.pd

Une politique euro-centrée

La conception et les instruments de la politique de voisinage posent deux grandes questions, toutes deux fondamentales pour l'impact de la PEV mais aussi pour l'influence internationale globale de l'Union européenne : la prise en compte des attentes et positions des pays partenaires et la cohérence de la politique européenne.

La participation des voisins à l'élaboration de la PEV : un processus politique conjoint ?

La PEV pose le principe de l'appropriation conjointe ("*joint ownership*"), c'est-à-dire que les priorités de la politique dans un pays voisin sont définies en commun par l'Union et le pays en question, puis inscrites dans des Plans d'action, clefs de voûte de la politique de voisinage ; de plus, l'évolution et la modulation de la politique reposent également sur les réformes enclenchées dans les pays voisins.

Toutefois, dans quelle mesure ce processus politique est-il réellement conjoint ? La conception même de la politique de voisinage est le fait de l'Union et découle de la vision d'une périphérie européenne qui présenterait des problématiques analogues pour l'UE. Ainsi, la politique de voisinage a été créée par l'Union européenne et pour elle. Elle unit dans un même cadre des pays qui ont pour seul point commun d'avoir une frontière avec l'Union, au Sud ou à l'Est. C'est donc une politique "euro-centrée". L'existence d'un cadre stratégique prédéfini (résumé par des formules telles que celle de Romano Prodi, "*tout sauf les institutions* ") complique singulièrement l'inclusion des préférences des pays voisins, si elle ne la rend pas impossible. L'Ukraine en est un bon exemple, qui voudrait rejoindre l'UE mais qui est pour l'instant contrainte de progresser sur la voie des réformes dans le cadre de la PEV, c'est-à-dire sans perspective claire d'adhésion. La marge de manœuvre des pays partenaires est d'autant plus réduite que la relation entre l'UE et ses voisins est asymétrique. L'Union représente un pôle d'attraction et un partenaire commercial important pour la plupart des pays partenaires. Elle est donc en position de force dans les négociations, même si elle ne dispose pas de la même latitude d'action qu'avec les pays candidats, en l'absence de la carotte que représente l'adhésion.

Pour la Commission européenne, le principe de différenciation - qu'elle place au cœur même de la politique de voisinage - permet justement de tenir compte des positions des pays partenaires. Ce principe a conduit à distinguer deux pays, l'Ukraine et le Maroc, au sein de la politique de voisinage. Tous deux sont les principaux bénéficiaires de l'assistance européenne fournie dans le cadre de la PEV, que ce soit l'Instrument Européen de Partenariat et de Voisinage pour la période 2007-2010, ou la Facilité de Gouvernance créée fin 2006. L'ouverture, en mars 2007, des négociations avec l'Ukraine pour un accord renforcé, les discussions sur l'octroi au Maroc d'un " statut avancé " reflètent la volonté de moduler la politique européenne en fonction de la situation et des progrès de chaque pays. Dans cette perspective, les différences croissantes entre pays partenaires sont un signe du bon fonctionnement de la politique, comme le note la Commission européenne dans sa dernière communication(3).

Pour autant, différenciation n'est pas synonyme d'appropriation. L'Union n'a pas, pour l'instant, mené de dialogue de fond avec les pays partenaires sur leurs attentes à long terme. Elle a bien consenti, face aux réticences ukrainiennes, à renoncer à l'appellation " accord de voisinage " pour le nouveau traité en cours de négociation. Toutefois, la définition d'une " capacité d'absorption " de l'UE et la distinction de plus en plus nette entre politique de voisinage et politique d'élargissement(4), permettent à l'Union d'éluder la question des aspirations européennes de l'Ukraine ou de la Géorgie. Cet art de l'esquive, justifié par la nécessité de " digérer " la cinquième vague d'élargissement, semble difficilement tenable à terme. Le Parlement européen en est d'ailleurs pleinement conscient, et a appelé à plusieurs reprises à donner une perspective européenne à certains pays partenaires, comme l'Ukraine ou la Moldavie(5).

Différenciation et cohérence : quel fil conducteur pour la politique de voisinage ?

L'inclusion des aspirations des pays partenaires apparaît pourtant difficile à la lumière d'une seconde question, celle de la cohérence insufflée à la politique de voisinage. Signe indubitable de succès puisqu'elle traduit l'adaptation à la situation de chaque partenaire, la différenciation est aussi porteuse de risques d'éclatement pour la PEV. Au fur et à mesure de sa mise en œuvre, celle-ci pourrait ressembler de plus en plus à une mosaïque d'accords et d'instruments, reflétant un voisinage à plusieurs vitesses. L'unification des programmes d'assistance européens (TACIS, MEDA) dans un Instrument Européen de Partenariat et de Voisinage opérationnel depuis janvier 2007 est sans conteste un élément important pour la cohésion opérationnelle de la PEV.

Pourtant, la cohésion politique semble plus difficile à assurer, en raison de la conception même de la PEV qui fait de l'Union européenne son centre exclusif et incontournable. Par conséquent, comme le relève le Parlement européen(6), la coopération régionale et la dimension multilatérale font aujourd'hui cruellement défaut dans la politique de voisinage. En effet, la PEV s'ajoute au cadre politique et légal (partenariat euro-méditerranéen, accords d'association, de partenariat et de coopération) existant avec chaque pays partenaire et ne le remplace pas. Ainsi, si la coopération régionale est une composante importante de la relation euro-méditerranéenne dans le cadre du Processus de Barcelone, elle représente une portion congrue des politiques européennes développées dans l'ex-URSS. De plus, puisqu'elle repose sur une relation bilatérale entre l'Union et chaque pays partenaire, la politique de voisinage n'a pas créé d'institutions unissant l'UE et l'ensemble des pays voisins. Or, si l'absence de nouvelles institutions se justifie aisément (notamment pour des raisons d'efficacité politique), le manque d'instances de dialogue entre pays partenaires est susceptible de grever la cohésion de la PEV. Surtout, cette lacune renvoie à un problème de fond, inhérent à la politique de voisinage : elle rassemble des zones très diverses, des pays dont les situations, mais aussi les intérêts géopolitiques diffèrent. Dans ces conditions, le partage d'une frontière avec l'Union apparaît un bien maigre dénominateur commun.

Les améliorations proposées par la Commission européenne en 2006-2007, mentionnées dans ses communications de décembre 2006(7) et décembre 2007(8), apparaissent insuffisantes au regard des interrogations évoquées.

Lancée en avril 2007, la Synergie de la mer Noire est présentée par la Commission comme une réponse aux appels demandant un cadre régional à l'Est. La valeur ajoutée de cette initiative reste cependant à démontrer. Rassemblant des pays dont les relations avec l'Union sont régies par des politiques différentes (PEV, partenariat stratégique avec la Russie, politique d'élargissement avec la Turquie), cette initiative risque de s'apparenter à une mosaïque d'activités sans créer véritablement un ciment régional. En ce qui concerne la dimension multilatérale de la PEV, la première conférence du voisinage, organisée à Bruxelles en septembre et hautement médiatisée par la Commission européenne, renforce justement l'impression d'une construction artificielle. La proposition géorgienne d'accueillir en 2008 une seconde conférence pourrait, tout en institutionnalisant un forum entre pays partenaires de la PEV, donner une impulsion au dialogue émanant des pays voisins.

Les facilités créées en 2006 - bonne gouvernance et fonds d'investissement - pour renforcer les incitations offertes par la politique de voisinage ont avant tout servi aux voisins qui étaient déjà motivés, à savoir l'Ukraine et le Maroc. S'ils représentent un pas en avant pour les pays du Caucase par rapport aux accords de partenariat, les accords de libre-échange approfondi proposés par la Commission européenne sur le modèle de celui en cours de négociation avec l'Ukraine n'apportent rien de réellement nouveau aux pays méditerranéens, à l'Ukraine ou à la Moldavie. L'éventualité d'une zone de libre-échange (alors prévue à l'horizon 2010) avait en effet été évoquée dès les débuts du Processus de Barcelone, tout comme dans les accords de partenariat signés avec la Russie, l'Ukraine et la Moldavie. Le renforcement de la mobilité - dans un cadre sécurisé - entre l'Union et les pays partenaires est davantage prometteur pour les citoyens des pays voisins. Mais, dans ce domaine comme pour l'intégration économique, les perspectives offertes aux voisins semblent limitées par les intérêts des Etats membres de l'Union. Alors que chacun a ses propres priorités dans le voisinage, certains d'entre eux sont réticents à faciliter la délivrance de visas ou l'accès au marché communautaire à des pays partenaires considérés comme concurrents potentiels et sources possibles d'immigrants. La question de la cohésion se pose donc aussi au sein de l'Union.

Par Laure Delcour
Directrice de recherche à l'IRIS

(1) C'est-à-dire les 12 pays du partenariat euro-méditerranéen, les Etats occidentaux de l'ex-URSS (Ukraine, Moldavie) et les trois pays du Caucase. La Russie n'a pas souhaité participer à la politique de voisinage, préférant développer ses relations avec l'UE sur une base bilatérale.

(2) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, " Une Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud ", COM 2003 (104) final, 11/03/2003, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_fr.pdf

(3) Commission européenne, " Une politique de voisinage vigoureuse ", COM 2007(744) final, 5/12/2007. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_fr.pdf

(4) Voir à ce propos Eneko Landaburu, "From Neighbourhood to Integration Policy : are there concrete alternatives to enlargement ?", conférence CEPS "Revitalising Europe", Bruxelles, 23/01/2006 ; Conseil des Affaires Générales de l'Union européenne 18/19 juin 2007, Rapport de la Présidence, " Strengthening the European Neighbourhood Policy. Presidency Progress Report " et Commission européenne, " Une politique de voisinage vigoureuse ", op.cit. .

(5) Voir en particulier la dernière résolution du Parlement, " Strengthening the European Neighbourhood Policy " (2007/2088(INI)), Strasbourg, 15 novembre 2007.

(6) Ibidem et Résolution du Parlement européen sur la politique européenne de voisinage (2004/2166(INI)), Strasbourg, 19 janvier 2006.

(7) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage, COM 2006(726) final, 4/12/2006, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_fr.pdf

(8) Commission européenne, op.cit.