
La politique européenne de voisinage :

l'impact de la présidence allemande
sur l'élaboration d'une politique stratégique

Andreas Marchetti

Juillet 2007

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2007 - www.ifri.org

ISBN : 978-286592-199-7

IFRI

27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

EUR-IFRI

22-28 av. d'Auderghem
B -1040 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.eurifri.ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Introduction

Otre la résolution de la crise constitutionnelle européenne, l'Allemagne s'était fixé d'autres objectifs ambitieux pour sa présidence du Conseil européen au premier semestre 2007 ; dans ce cadre, elle a notamment souhaité développer la politique européenne de voisinage, l'un des principaux piliers de la politique étrangère européenne¹. Dès l'été 2006, le ministère allemand des Affaires étrangères avait élaboré un plan visant à créer une « politique de voisinage approfondie » permettant de compléter et de consolider la jeune politique européenne de voisinage.

Si celle-ci reste une politique *en devenir*, elle n'est certainement pas une politique *nouvelle*. Baptisée « politique européenne de voisinage » (PEV), elle a officiellement débuté en 2002/2003. À son origine se trouvait la décision de *poursuivre* le tracé des politiques de voisinage existantes avec quelques modifications. La ligne directrice fondamentale de la PEV consiste à mener de front l'ouverture prudente de la construction européenne et la constitution active d'un « cercle d'amis² » autour de l'UE. Cette démarche se situe dans l'exacte continuité des efforts de l'Union depuis la fin de la guerre froide pour se consacrer de façon spécifique à sa zone de voisinage élargie. Ce faisant, les Européens ont posé les fondements sur lesquels la PEV allait pouvoir se développer : la PEV est née sur les bases d'un ordre européen d'après-guerre froide en dissolution.

Dans cet article, nous commencerons par revenir sur la formation géographique du cercle des pays voisins, qui comprend désormais le groupe des États de la PEV. Nous nous pencherons ensuite sur le contexte, la position et la fonction politique de la PEV et analyserons enfin ces évolutions sous la présidence allemande du Conseil européen.

Andreas Marchetti est chercheur au Centre de Recherche sur l'Intégration européenne (ZEI) à Bonn. Traduction de l'allemand : Stéphanie Bauer.

¹ Cf. Bundesregierung, « Europa gelingt gemeinsam ». Präsidentschaftsprogramm. 1. Januar – 30. Juni 2007, Berlin, 2006, p. 22.

² Commission des Communautés Européennes, L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM(2003) 104 final, Bruxelles 11 mars 2003, p. 4.

La formation d'un cercle d'États autour de l'Union européenne

Dès la dissolution de l'Union soviétique en 1991, les États occidentaux ont mis en place des mécanismes pour soutenir et stabiliser les États de l'ex-Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS). Avec la *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* (TACIS), les États d'Europe de l'Ouest mirent sur pied un instrument spécifique taillé à la mesure de ce groupe d'États – auquel a été associée la Mongolie –, afin de définir les relations extérieures à des ensembles étatiques pour la plupart nouveaux. Dans le même temps, en 1993, on offrit aux États du Pacte de Varsovie et aux États baltes³ la perspective d'une adhésion à l'UE, en prenant ainsi une position sans ambiguïté quant au futur ancrage européen occidental de ces États. A l'heure du rapprochement progressif des États d'Europe centrale et de l'Est, la République fédérale d'Allemagne s'est vite révélée être un défenseur convaincu des pays candidats à une entrée dans l'Union. Pour le gouvernement allemand tout comme pour le chancelier Helmut Kohl, il était évident que la frontière est-allemande ne pouvait pas longtemps continuer à être aussi celle de l'Union. Ainsi, la position allemande en matière de politique d'élargissement obéissait à « un objectif et à une motivation stratégiques⁴ ».

La même ardeur que l'Allemagne mit à défendre l'élargissement à l'Est vit progressivement le jour dans les États du sud de l'UE, désireux de lier des relations privilégiées avec les États sud- et est-méditerranéens dans le cadre de l'UE. Le partenariat euro-méditerranéen (PEM), créé en 1995, établissait une sorte de rééquilibrage géographique, tout particulièrement pour la France, contrebalançant l'élargissement en direction de l'Est. Outre les membres de l'Union, tous les pays méditerranéens limitrophes participèrent à la fondation du PEM, à l'exception des Balkans occidentaux et de la Libye. La Jordanie, elle-même sans accès direct à la Méditerranée, fut associée dès le début ; quant à la Libye, elle ne fut reçue qu'en qualité de membre associé du PEM en 1999.

Fin 1995, l'UE avait ainsi mis en place un ensemble de règles de politique extérieure spécifique et varié conditionnant ses relations à l'ensemble de sa zone de voisinage élargie, dont l'horizon s'étendait désormais bien au-delà des frontières de l'Asie. Quant aux espaces géographiques intermédiaires, ils étaient à la fois plus clairement délimités et plus petits. La Finlande, la Suède et l'Autriche, jusqu'alors États officiellement

³ À la différence des autres États issus de la dissolution du bloc soviétique, les États baltes ne furent jamais membres de la CEI, ce qui leur permit d'échapper assez tôt à l'influence russe.

⁴ B. Lippert, « Von Kopenhagen bis Kopenhagen. Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 53 (1-2) 2003, p. 9.

neutres, avaient fait leur entrée dans l'UE ; désormais, tous les États d'Europe occidentale, à l'exception de la Suisse, étaient au moins membres de l'UE ou de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et pour la plupart des deux organisations. Du point de vue européen, cela signifiait, dans le cadre d'un espace européen élargi, une subdivision en différents groupes d'États clairement démarqués les uns des autres : aux côtés de l'UE et des autres États européens occidentaux, on trouvait les pays candidats à l'adhésion et les États balkaniques occidentaux, candidats potentiels ; s'ajoutaient, à l'Est, les pays de la Communauté des États indépendants (CEI), et au Sud, les États du partenariat méditerranéen. Les frontières de ces derniers ouvraient sur la périphérie proprement dite, avec laquelle l'UE ne conclut pas de relations privilégiées comparables.

Cette répartition ne connut aucun changement significatif jusqu'à la fin des années 1990. À l'approche de ce qui allait être le plus vaste élargissement de l'UE, l'appel à une politique spécifique à l'égard des futurs États de l'Est *directement* voisins se fit entendre de plus en plus clairement⁵. Ceci déboucha dans un premier temps sur une initiative britannique qui n'englobait effectivement que les « nouveaux voisins », à savoir la Biélorussie, l'Ukraine et la Moldavie, alors qu'une initiative suédoise proposait d'associer également la Russie et les États du sud de la Méditerranée. C'est ce dernier projet qui fut retenu lors de la mise en place de la PEV ; on en écarta cependant la Russie, dont on essaya de prendre en compte les exigences spécifiques dans le cadre d'un partenariat bilatéral stratégique. Le lancement de la PEV impliquait une unification encore plus poussée du cadre politique dans le domaine des relations de l'UE avec la CEI d'une part, et avec les pays participants au PEM d'autre part. Dans un premier temps, les *Mesures d'accompagnement financières et techniques* (MEDA) restèrent l'instrument principal de soutien aux États PEV du Sud, tout comme le TACIS pour les États-PEV de l'Est et les États-CEI du sud Caucase et de l'Asie centrale qui n'avaient pas été associés à la PEV. Bien qu'ils aient été impliqués dans le PEM, Malte et Chypre, pays candidats à une entrée dans l'UE, se trouvèrent exclus de la PEV, à l'instar de la Turquie, qui reçut toutefois en 1999 le statut de candidat. Ces trois États avaient fini par opérer un rapprochement décisif en direction de l'Union. On ne pouvait donc plus se contenter de les considérer comme des pays appartenant à la zone de voisinage proprement dite relevant des seules affaires extérieures.

Après les élargissements de mai 2004 et janvier 2007, l'espace géographique reliant l'Union aux pays voisins se trouva une nouvelle fois réduit aux Balkans et à la Turquie, tous candidats (potentiels). Parmi les pays receveurs de la TACIS, non associés jusqu'à présent à la PEV, il y eut une distinction supplémentaire : d'une part, ceux qui finirent par être inclus dans la PEV, même s'ils ne disposaient que de frontières maritimes avec l'UE ou de frontières territoriales avec des pays candidats ; d'autre part, ceux qui continuaient de se voir refuser l'accès à la PEV, étant donné que, même après un élargissement à tous les pays candidats actuels, ils ne disposeraient d'aucune frontière avec l'UE. Ainsi, l'entrée dans la PEV,

⁵ Cet appel faisait suite à l'impulsion initiée par la Commission en vue de la création d'une politique « intéressant tous nos voisins », cf. Commission, *Programme de travail de la Commission pour 2002*, COM(2001) 620 final, Bruxelles 5 décembre 2001, p. 8.

en juin 2004, des États du sud Caucase – Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie – fut largement motivée par leur importance géostratégique, notamment en matière de politique énergétique. La même année, l'aide européenne à la Mongolie, qui relevait jusqu'alors de la TACIS, subit une transformation de nature et fut alignée sur les instruments de soutien aux États asiatiques et d'Amérique latine ; la Mongolie s'est alors retrouvée soumise au régime de politique de développement. Il en va de même désormais pour les États d'Asie centrale : Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan. Début 2007, les deux instruments de la TACIS et des MEDA fusionnèrent pour donner naissance à l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP) ; les anciens pays receveurs de la TACIS, non membres de la PEV, relèvent désormais, à l'exception de la Russie, de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)⁶. Il n'est donc plus question aujourd'hui de relations privilégiées entre les États d'Asie centrale et l'UE.

Grâce à une consolidation géographique progressive, les États PEV forment actuellement un cercle bien défini autour de l'Union. Celui-ci va des États du Maghreb jusqu'à la bordure Sud et Est de la Méditerranée au Caucase du Sud, et se referme avec l'Ukraine et la Biélorussie⁷. La zone de voisinage de l'Union se trouve ainsi réduite à l'immédiat voisinage et donc densifiée, l'extension vers l'Asie centrale n'étant plus d'actualité. Ce cercle d'États ne court pas seulement le long des frontières de l'Union élargie, mais comprend d'ores et déjà tous les pays membres candidats à une entrée dans l'UE. Dans l'« espace intermédiaire », on ne trouve plus que les Balkans occidentaux, du reste exclusivement entourés d'États membres de l'UE, et la Turquie. Il semble donc qu'une première décision ait été prise quant à la *finalité géographique* de l'Union. Nonobstant ce constat, la question de savoir si l'on doit écarter la perspective d'une adhésion des pays de la PEV est toutefois loin d'être consensuelle et continue à diviser les pays membres de l'Union.

⁶ Ceci n'exclut pas pour autant que les États d'Asie centrale puissent également profiter, au cas par cas, de l'IEVP.

⁷ En sa qualité de pays candidat à une adhésion à l'UE, la Turquie est le seul pays qui rompt ce cercle.

Les pays voisins entre centre et périphérie

Ce cercle d'États autour de l'Union européenne a été finalisé de manière délibérée. Son émergence, ainsi que les conditions cadres réglant les relations aux pays voisins, témoignent de l'intérêt de l'UE à consolider ce cercle – auquel incombe, sur une longue durée, les fonctions de semi-périphérie entre l'UE et la périphérie :

D'un point de vue socio-économique, les États concernés par la PEV forment un ensemble spécifique. Le revenu annuel par tête se situe bien en deçà de celui des pays de l'Union, mais reste très comparable à celui des candidats (potentiels) ; leur situation reste meilleure que celle des pays voisins des voisins de l'UE⁸. Les États de la PEV sont ainsi susceptibles de former une sorte de zone tampon, surtout en matière économique, qui pourrait entre autres contribuer à freiner les flux migratoires.

Conséquence logique, on observe de la part de l'UE une tendance renforcée à l'externalisation des pratiques politiques européennes, surtout en ce qui concerne les questions de migration. Les différentes propositions de mise en place de centres d'accueil en Afrique du Nord témoignent de cette tendance et viennent entériner la logique d'une semi-périphérie.

Enfin, les États de la PEV remplissent aussi cette fonction de semi-périphérie d'un point de vue politique : les visions de l'Union quant à l'organisation et à la gouvernance de ses voisins sont très claires. Cela n'est pas un hasard si la stratégie européenne de sécurité rappelle l'intérêt que l'Union peut avoir à ce que « les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés.⁹ »

Ce faisant, la PEV obéit à une logique géostratégique – ce qui n'est pas contesté officiellement¹⁰ –, voire à une « stratégie hégémonique¹¹ ». En fin de compte, les relations entre l'Union européenne et ses voisins restent marquées par une asymétrie de fond ; le fait que ce soit l'Union qui soutienne financièrement le processus de la PEV en est l'une des expressions. D'évidentes interdépendances caractérisent dans le même temps

⁸ Pour une analyse détaillée, voir A. Marchetti, *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's Periphery* (Discussion Paper, C 158), Bonn, ZEI, p. 19.

⁹ *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles 12 décembre 2003, p. 7, <www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3.pdf>.

¹⁰ On qualifie par exemple la PEV d'« exigence géopolitique ». Cf. *Tagung des Rates am 18./19. Juni 2007: Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Fortschrittsbericht des Vorsitzes*, p.1.

¹¹ C. Masala, « Die Europäische Nachbarschaftspolitik im Mittelmeerraum und die USA », in M. Koopmann et Ch. Lequesne (dir.), *Partner oder Beitrittskandidaten. Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*, Baden-Baden, Nomos 2006, p. 130.

l'ensemble de ces relations. Pour les États de l'Union, il est aujourd'hui évident que les événements à sa périphérie, en particulier s'ils sont négatifs, sont susceptibles d'avoir une influence directe sur le centre. L'UE porte donc un intérêt tout naturel à une politique de coopération qui, dans la longue durée, lui permettrait de confirmer les États de la PEV dans leur rôle de semi-périphérie. Du fait des interdépendances évoquées ci-dessus et des contraintes politiques qui s'ensuivent, ceci peut s'accompagner d'effets positifs pour les deux parties.

Au-delà de la concentration géographique d'un cercle d'États amis et de l'homogénéisation de son instrument à travers la PEV, l'UE a mis en place un cadre d'action nouveau et homogène pour l'ensemble de ses États voisins. Cette optimisation des instruments de l'action communautaire doit être replacée dans le contexte plus général d'une simplification de l'agencement de la politique extérieure européenne¹². Dans le document d'orientation de mai 2004¹³, l'Union a clairement posé les principes spécifiques qui font le cœur de la PEV : sur la base de liens contractuels bilatéraux, généralement préexistants sous la forme d'accords d'association avec les pays limitrophes de la Méditerranée ou d'accords de partenariat et de coopération avec les pays voisins de l'Est, la Commission élabore, dans le cadre de la PEV, des rapports concernant chaque pays individuellement. Ceux-ci servent de base aux plans d'action qui conditionnent l'application des mesures de la PEV dans chacun des pays en question. Ces plans d'action, tout comme chacun des accords, obéissent à des principes généraux communs et recouvrent les aspects politiques, économiques et culturels des relations de partenariat. Grâce à cette batterie de propositions, l'UE reste fidèle à ses « politiques de voisinage » passées tout en offrant aux pays voisins un droit d'ingérence assez important dans la formulation des plans d'action. En s'appuyant sur un « bilatéralisme différencié¹⁴ », elle se porte garante de la prise en compte et du respect des besoins spécifiques de chacun des États voisins, tout en conservant un cadre extérieur d'intervention homogène.

Qui plus est, l'Union apporte un soutien financier bien plus conséquent à la PEV qu'aux politiques comparables qui l'ont précédée. Alors que le total des sommes consacrées aux MEDA et à la TACIS entre 2000 et 2006 s'élevait à environ 8,5 milliards d'euros, on prévoit de consacrer pour la période à venir (2007-2013) près de 11,2 milliards d'euros à la mise en place de l'IEVP, qui opère la fusion entre les deux. De plus, les anciens receveurs de la TACIS en Asie centrale relèvent désormais de l'Instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique : non seulement, les moyens financiers attribués aux voisins seront donc plus élevés, mais ils seront aussi répartis entre moins d'États. Enfin, l'UE offre aux États de la PEV des opportunités qu'elle leur avait jusqu'alors refusées et qui dépassent de loin les possibilités contenues dans les accords conclus à l'origine : elle ne se contente pas d'offrir un marché préférentiel ou bien la mise en place d'une

¹² On a réduit de 30 à 6 les différents instruments de soutien en matière de politique étrangère dont dispose l'UE.

¹³ Cf. Commission, *Politique européenne de voisinage. Document d'orientation*, COM(2004) 373 final.

¹⁴ R. Del Sarto et T. Schumacher, « From EMP to ENP. What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? », *European Foreign Affairs Review*, 10 (1) 2005, p. 21.

union douanière, mais fait miroiter aux pays voisins une « participation progressive au marché intérieur¹⁵ ». Au-delà, l'Union n'offre aucune véritable perspective d'adhésion aux États de la PEV. Elle exclut même cette possibilité dans ses textes officiels, avançant que le point de l'article 49 TUE qui énonce les règles d'adhésion de nouveaux États ne peut s'appliquer aux États de la PEV.

Dans son offre de coopération, l'Union européenne est donc prête à mettre dans la balance « tout *sauf* l'adhésion en tant que telle ». Si tel est le cas, c'est sans doute parce que les États de la PEV ne peuvent remplir leurs fonctions de semi-périphérie de façon satisfaisante que s'ils ne sont justement pas membres de l'Union. C'est pourquoi les pays candidats à l'adhésion et les candidats potentiels ne sont pas inclus dans la PEV, tout comme les États qui, bien que voisins, ne pourraient pas remplir ce rôle de semi-périphérie – comme les États d'Europe de l'Ouest n'appartenant pas à l'UE. À moyen terme, il semble donc que l'option d'une adhésion à l'UE soit à exclure pour *tous* les pays de la PEV. L'application simultanée de la PEV dans les pays voisins du Sud et de l'Est n'est pas un hasard, ni le traitement en parallèle des rapports et du lancement des plans d'action pour chaque pays. En agissant ainsi, on met en avant l'égalité de traitement pour tous les États de la PEV, même si celle-ci écarte la perspective d'une entrée dans l'Europe des pays frontaliers de la Méditerranée bien plus ostensiblement que celle des partenaires de l'Est.

Dans le cas des pays de l'Est comme la Biélorussie, l'Ukraine et la Moldavie, il ne serait cependant pas impossible de coupler la logique de base de la PEV à une perspective d'adhésion ultérieure – indépendamment des problèmes et incertitudes politiques. Sur la longue durée, l'avis semble l'emporter au sein de l'Union qu'une chance d'adhésion pourrait être offerte à ces États. Il existe déjà un partenariat stratégique avec la Russie, avec laquelle l'UE possède des frontières communes et qui, tant d'un point de vue politique qu'économique, répond davantage aux caractéristiques d'un centre qu'à celle d'une périphérie. Ainsi, l'adhésion de ces trois États ne permettrait pas de se rapprocher de façon conséquente de la périphérie. Au demeurant, il faudrait aussi prendre en compte les intérêts de la Russie, qui ne verrait sans doute pas d'un bon œil l'extension de l'UE le long de sa frontière occidentale, et ce d'autant moins que cela impliquerait un affaiblissement sensible de la CEI. Le sort des États du Caucase du Sud – Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie – semble dans l'ensemble bien moins prometteur : leur adhésion viendrait non seulement contrecarrer les intérêts russes, mais élargirait aussi l'Union jusqu'à la Mer Caspienne, la forçant ainsi à s'ouvrir à de nouvelles périphéries. Face aux « ambitions européennes » émanant de ces régions, l'UE réagit de manière retenue.

Toutefois, au sein de l'Union, certains appellent à une poursuite de la politique d'élargissement, tout particulièrement vers l'Est. La Pologne par exemple est un défenseur acharné d'une adhésion de l'Ukraine, tandis que la République fédérale d'Allemagne, avec d'autres pays membres fondateurs, reste très prudente sur la question de l'élargissement au-delà du cercle des pays actuellement candidats¹⁶. De façon générale, en observant

¹⁵ Commission, *Politique européenne de voisinage*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁶ Pour l'Allemagne, voir Bundesregierung, « *Europa gelingt gemeinsam* », *op. cit.*, p. 22. Sur la question de l'élargissement, le texte renvoie à la condition préalable de la capacité d'intégration de l'UE.

l'action du gouvernement allemand, mais aussi en prêtant une oreille attentive à l'opinion publique, on peut saisir, aux périphéries de l'UE, une dynamique de réciprocité que l'on pourrait qualifier de double *spill over* géographique : d'une part, le modèle européen, couronné de succès, est très attractif pour les pays non membres de l'Union situés à sa périphérie ; d'autre part, les pays membres qui sont en position excentrée sont tentés d'accueillir de nouveaux membres. Leur situation de pays-frontière de l'Union les met en effet face à des risques spécifiques continuels en matière de politique de sécurité et à des pertes sèches liées au maintien de la frontière.

Cette double pression pourrait en principe conduire à un élargissement sans fin de l'UE. Cette dynamique perdrait cependant de son élan dès lors que les États membres à la périphérie n'arriveraient plus à convaincre les États membres du centre de la nécessité ou des avantages de poursuivre le processus d'élargissement. Chaque élargissement s'accompagnant d'une extension du centre, il est probable qu'un certain équilibre finisse par être atteint entre les deux positions¹⁷. L'Union ayant plus ou moins atteint ce point d'équilibre avec les élargissements de 2004 et de 2007, on peut penser qu'il n'y aura plus de phase d'élargissement d'une ampleur comparable. La PEV a justement été mise en place dans ce but : conçue comme ersatz à une politique d'élargissement sur sa fin, elle a pour objectif d'éviter que ne se forment de nouveaux clivages en Europe, sans pour autant proposer à terme le statut de pays membre.

¹⁷ Pour plus de détails sur ces interactions, voir A. Marchetti, « Eine neuerliche EU-Erweiterungsrunde? Deutsche und polnische Standpunkte zur Frage eines EU-Beitritts der Ukraine und der Türkei », in Th. Jäger et D. Dylla (dir.) : *Deutsch-polnische Beziehungen*, 2007 (à paraître).

Vers une première réorganisation de la politique européenne de voisinage

S' il ne fait aucun doute que l'Union européenne a pris fait et cause pour la PEV, le dilemme de fond entre ouverture et délimitation, inhérent à la conception de la semi-périphérie, n'en est pas pour autant levé. Les dix dernières années ont clairement démontré que seule une perspective concrète d'adhésion à l'Union est susceptible de garantir la réalisation de réformes politiques de fond, ainsi qu'une transformation doublée d'une stabilisation des systèmes politique et sociétal des pays concernés. Puisque les termes de la PEV écartent résolument cette perspective – ou du moins parce qu'il est impossible, pour des raisons politiques, de la formuler clairement –, l'Union se voit mise au défi de rendre la PEV toujours plus attractive et de donner un contenu concret à des objectifs qui restent vagues.

En raison de ces insuffisances persistantes, le gouvernement allemand avait prévu, avant même d'entamer sa présidence du Conseil, de développer et de perfectionner la PEV – même si le passage à l'IEVP la rend beaucoup plus opérationnelle. Il n'est du reste pas le seul, puisque le programme de 18 mois de la triple présidence allemande, portugaise et slovène fait de cet objectif l'une des préoccupations centrales de l'Union¹⁸. Le Portugal devant en principe, dans le cadre de sa présidence, initier la dynamique en direction de la Méditerranée, le gouvernement allemand a décidé de centrer l'agenda et le programme de sa présidence sur les régions de l'Est. Ainsi, le document d'orientation de l'été 2006 pose les fondements d'une « nouvelle *Ostpolitik* ». Le ministère des Affaires étrangères allemand ne mise pas sur le seul atout de la politique européenne de voisinage, mais compte également sur une consolidation du partenariat avec la Russie et une intensification des relations avec les États d'Asie centrale. Dans son document de travail, il s'appuie sur le constat suivant : si l'on veut perfectionner le fonctionnement de la PEV, il est plus important d'y ancrer plus fortement les voisins européens de l'Union que les pays voisins de l'Europe¹⁹. De cette idée centrale, la diplomatie allemande a tiré celle d'un partenariat européen de modernisation avec l'Europe de l'Est et le Caucase du Sud. Ainsi, le cadre juridique communautaire devrait être étendu à l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et, en temps voulu, à la Biélorussie – le tout accompagné d'un renforcement des liens contractuels entre l'Union et chacun des pays concernés.

¹⁸ Conseil de l'Union européenne, *Programme de 18 mois des présidences allemande, portugaise et slovène*, 17079/06, Bruxelles, 21 décembre 2006.

¹⁹ Cf. « Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 juillet 2007, p. 1.

Dans sa déclaration pour le renforcement de la politique européenne de voisinage de décembre 2006, la Commission s'est largement inspirée de l'approche allemande. Cependant, elle a occulté – d'un point de vue financier notamment – l'objectif du gouvernement allemand de rééquilibrer les relations entre les États de la PEV de l'Est et ceux du Sud ; de même, elle n'a pas tenu compte de la proposition allemande de mettre en place un nouveau cadre institutionnel. Elle a plutôt mis l'accent sur l'importance « de donner à tous les mêmes perspectives²⁰ », blessant ainsi certaines sensibilités, notamment de l'Ukraine, qui y a vu un rejet de ses ambitions d'adhésion. Les pays membres de l'Union veillent eux aussi avec des yeux d'Argus, comme cela fut le cas dans les années 1990, à ce que leurs intérêts particuliers soient suffisamment pris en compte et à ce que leur « propre zone de voisinage » ne soit pas délaissée. Ceci porte sans conteste préjudice à une conception de la PEV globale et stratégiquement ciblée. C'est à l'aune de ce maigre constat qu'il convient de mesurer le bilan de la présidence allemande du Conseil quant à l'espace européen de sécurité et de stabilité.

L'exemple de l'intensification significative des relations avec l'Ukraine durant la présidence allemande témoigne du potentiel d'évolution que recèle la PEV et illustre à quel point le bon usage de ce potentiel dépend de l'engagement des partenaires. Le 2 mars 2007, l'Union et l'Ukraine ont engagé des négociations sur les modalités d'un nouvel accord bilatéral ayant pour objectif la consolidation des relations réciproques, sur des fondements plus larges et d'une autre envergure que ne le permet l'accord de partenariat et de coopération en vigueur. Outre un approfondissement conséquent des relations extérieures, l'accord doit contribuer à l'intensification du partenariat dans le domaine de l'énergie et à la création d'une zone de libre-échange. Ainsi, l'Union a de fait entamé les négociations du premier « accord européen de voisinage » bilatéral – perspective vers laquelle le document stratégique sur la PEV de 2004²¹ avait suggéré de se diriger afin de lever les accords déjà existants et de les adapter aux nouvelles exigences du temps. L'Union européenne et l'Ukraine ont en outre signé un accord visant à faciliter la délivrance de visas et un accord de réadmission²².

Il est encore trop tôt pour savoir dans quelle mesure l'exemple de l'Ukraine peut servir de référence ou même de locomotive pour d'autres pays participant à la PEV. Mais le progrès soutenu que connaît la PEV ces derniers temps n'est pas seulement valable pour l'Ukraine. Conformément à l'entrée en vigueur de l'IEPV des stratégies spécifiques adaptées au cas de chaque pays ont été mises en place, ainsi que des programmes indicatifs nationaux (PIN) auxquels se référeront les plans de financement de l'Union jusqu'en 2013. De plus, les négociations autour des plans d'action pour le Liban et pour l'Égypte ont finalement débouché sur un accord dont les termes facilitent l'implantation et l'application en profondeur des mesures liées à la PEV dans ces pays. Suite au forcing allemand sur la question de l'*Ostpolitik*, les Vingt-Sept se sont entendus sur une stratégie

²⁰ Cf. par exemple Commission, *Renforcement de la politique européenne de voisinage*, COM(2006) 726 final, Bruxelles 4 décembre 2006, p. 5.

²¹ Cf. Commission, *Politique européenne de voisinage*, *op. cit.*, p. 4.

²² La connexion de ces deux accords vient une nouvelle fois confirmer la dialectique tendue de l'ouverture et de la volonté de se démarquer. Cf. également le paragraphe des accords de même nature signés avec la Moldavie en avril 2007.

commune concernant l'Asie centrale, qui servira de base pour relancer les relations extérieures avec cet ensemble régional. Contrepoint à ces avancées, l'ouverture des négociations pour un nouvel accord avec la Russie a été compromise, notamment à cause des dissensions concernant les exportations agricoles de la Pologne.

Il semble que l'on soit cependant arrivé à fixer, du moins en partie, les perspectives d'évolution générale de la PEV. Selon l'avis du Conseil, les pays partenaires de la PEV ont désormais la liberté de participer aux agences et aux programmes communautaires²³ – l'objectif étant que les États partenaires se rapprochent des politiques et des cadres juridiques de l'Union. En juin 2007, le Conseil européen a au demeurant validé le rapport sur le développement de la PEV présenté par la présidence allemande. Le document invite notamment à multiplier les efforts vers une approche multilatérale. L'évolution sera surtout perceptible à l'Est, étant donné que les pays tiers de la Méditerranée disposent depuis 1995, avec le processus de Barcelone, d'une composante régionale spécifique. Dans ce contexte, des documents stratégiques *régionaux* et des programmes d'orientation pour l'espace méditerranéen et la « région orientale²⁴ » ont successivement vu le jour. Cette accentuation régionale de la PEV peut être vue comme un vague écho du projet, bien plus ambitieux, de partenariat de modernisation présenté par l'Allemagne.

Avec l'initiative « Synergie Mer noire », l'Union entend témoigner de sa disposition à collaborer, au-delà des États pris séparément, avec les organisations régionales²⁵, alors qu'elle s'y était, jusqu'à présent, montrée assez réticente. Les toutes dernières évolutions trahissent la tendance d'une Europe à géométrie variable à l'extérieur de ses frontières. L'Union européenne n'est du reste pas disposée à accorder aux États de la PEV de véritables prérogatives décisionnelles dans ces domaines, voulant par là, à l'évidence, établir une distinction claire et nette entre pays membres et pays non-membres.

Force est de constater qu'entre 2002 et fin 2006, la PEV a pris une place décisive à l'intérieur du système de politique étrangère de l'Union et s'est clairement affirmée comme une politique autonome. Ajoutons toutefois que cette autonomie et cette indépendance acquises depuis peu ont tendance à se trouver relativisées, notamment par le comportement allemand. L'idée d'une « politique de voisinage approfondie » a fait son apparition à un moment où il était encore impossible à la PEV de faire ses preuves. Cela vaut aussi pour la « nouvelle *Ostpolitik* » en général, puisque l'Asie centrale a été écartée au tout début de l'année 2007 du cadre d'application de la PEV pour se voir ensuite rapprochée de nouveau de l'Union dans le cadre de la stratégie Asie centrale. La question se trouve ainsi posée de savoir dans quelle mesure l'engagement allemand affaiblit de fait un ensemble géographique qui vient tout juste de se consolider²⁶.

²³ Cf. Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse. 2788ème session du Conseil Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, 5 mars 2007, 6755/07 (Presse 38), p. 7.

²⁴ Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et Russie.

²⁵ Cf. Commission, *La synergie de la mer Noire – une nouvelle initiative de coopération régionale*, COM(2007) 160 final, Bruxelles 11 avril 2007, p. 10.

²⁶ Sur ces hypothèses, voir la contribution de M. Koopmann, antérieure aux débuts de la présidence allemande du Conseil, « Fondements et objectifs de la présidence allemande du Conseil de l'Union européenne », *Note du Cerfa*, n° 39, décembre 2006, p. 15.

Aucune chance de véritable consolidation politique n'a en effet été offerte à la PEV, dont on a bien plutôt soutenu l'évolution en chantier permanent mais dynamique. On pourrait toutefois fournir une interprétation différente de l'impact de la présidence allemande : pour éviter la « création de nouveaux clivages²⁷ », il s'agirait de multiplier les efforts visant à briser les barrières qui se dressent entre les États de la PEV et les États situés à leur périphérie. C'est la condition pour parvenir à mettre en place une zone de voisinage élargie dotée de points de passage fluides s'emboîtant les uns dans les autres en dégradés successifs.

* * *

La politique européenne de voisinage porte en elle le potentiel nécessaire pour générer des effets positifs pour chacun des États qui y participent. L'heure paraît propice à une intensification des relations extérieures de voisinage, pour lesquelles l'Union est plus disposée que jamais à s'engager, consciente qu'elle est des interdépendances entre elle et ses voisins. Un problème fondamental persiste tout de même concernant les relations de l'Union à ses voisins. Ce dernier, que la présidence allemande elle-même a échoué à résoudre, découle avant tout de la démarche, si caractéristique de la PEV, oscillant entre rapprochement et distanciation. La politique de voisinage se voit en effet contrainte de faire le grand écart entre les attentes qu'elle fait naître – entre autres les espoirs d'adhésion assez clairement formulés de la part de quelques-uns des États de la PEV – et les intentions réelles des pays membres.

Les États membres de l'Union sont eux mêmes loin de s'entendre sur les modalités, les limites et l'objectif final de ce processus. Aujourd'hui, on ne peut que supposer dans quelle mesure l'UE sera capable de concevoir, surtout en ce qui concerne les pays voisins de l'Est, une ligne politique pouvant maintenir au moins ouverte la « perspective d'une perspective²⁸ », sans pour autant conforter ou renforcer des espoirs que l'Union, dans un avenir proche, ne veut ni ne peut combler. Une demande d'adhésion dont la formulation répondrait à l'intérêt qu'on lui porte viendrait se heurter à l'exigence largement partagée au sein de l'Union de consolider d'abord le projet européen, voire de le clore, particulièrement d'un point de vue géographique. Cet avis est également répandu en Allemagne, où seuls une minorité de citoyens souhaite d'autres élargissements²⁹. L'intérêt allemand pour une organisation paisible de l'entourage européen s'accorde ainsi parfaitement aux dispositions de la PEV excluant la question de l'adhésion. La résolution des conflits, et donc une contribution à la stabilisation et à la sécurisation des régions aux frontières de l'Europe, est en effet l'un des éléments centraux dont se réclame la PEV, et auquel le gouvernement allemand apporte tout son soutien.

²⁷ Cf. Commission, *Politique européenne de voisinage*, *op. cit.*, p. 3.

²⁸ A. U. Gabanyi, « Die Perspektive einer Perspektive. Moldova und die Neue Nachbarschaftspolitik der EU », *Osteuropa*, 55 (2) 2005, p. 24-39.

²⁹ D'après une enquête récente, 34 % des personnes interrogées sont dans ce cas. Cf. *Eurobarometer 67. Erste Ergebnisse*, juin 2007, p. 32.

De même que l'intérêt particulier de l'Allemagne pour les régions de l'Europe de l'Est est vue d'un mauvais œil dans l'espace méditerranéen, la proposition d'une Union de la Méditerranée faite par le nouveau président français s'attire déjà de nombreuses critiques en Allemagne. Au-delà de ces particularismes, l'Allemagne et l'ensemble des membres de l'Union seront tôt ou tard obligés, pour éviter de tomber dans une politique de louvoisements ou de fragmentation, de s'interroger sur la configuration future de leurs relations avec *chacun* de leurs voisins. Ceci ne vient pas contredire l'exigence de différenciation en fonction des nécessités particulières de chaque État membre. Toutefois, il semble que pour assurer la crédibilité et la prévisibilité de cette politique européenne, aussi bien vers l'intérieur que vers l'extérieur, une approche d'ensemble soit nécessaire. Il s'agit là d'une condition indispensable dans la configuration stratégique de la PEV si l'Union veut éviter qu'après son heure de gloire, cette politique ne connaisse que des succès à petite échelle, à l'origine de frustrations des deux côtés. Vu l'ensemble des asymétries qui caractérisent ces relations, il faut avouer que, pour une bonne part, l'évolution future de la politique européenne de voisinage est entre les mains de l'Union européenne elle-même.