La « politique européenne de voisinage » offerte au pays nouveaux voisins de l'Europe élargie. Relation avec les pays voisins du Sud.

Intervention de Christine Gomez Delonca, SGAE le 10 mai 07 à Cités Unies France

I – HISTORIQUE

Concernant la Politique de voisinage appliquée aux voisins du Sud de l'Europe, on ne peut en parler qu'en la liant au Partenariat qui existe déjà entre ces pays et l'UE depuis 1995, le Partenariat EUROMED appelé encore Processus de Barcelone, du nom de la ville qui en 1995 a vu son lancement. En théorie, la PEV ne doit pas se substituer pas au partenariat EUROMED, mais le renforcer. Les Etats partenaires y sont très attachés, la France également.

Le partenariat EUROMED est, depuis 1995, l'enceinte globale et institutionnelle de dialogue et de coopération entre l'UE et ses 10 partenaires du pourtour méditerranéen (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie, et Turquie). Il s'articule autour de trois volets: politique et stabilité, économique et financier, social, culturel et humain. Il fonctionne sur la base d'institutions (réunions ministérielles, réunions de hauts fonctionnaires, assemblée parlementaire EUROMED, fondation Annah LINDH pour le dialogue des cultures et des civilisations), et d'instruments de coopération spécifiques, en particulier des accords bilatéraux et un instrument de financement du budget de l'UE qui ne lui est plus spécifiquement dédié (l'instrument européen de voisinage et de Partenariat ou I EVP doté de 12 milliards d'euros pour la période 2007-2013, qui remplace pour la zone Sud l'instrument MEDA).

Ce partenariat, qui souffre de la crise au Moyen-orient, a fait l'objet d'un bilan mitigé (en particulier sur le premier volet) lors de son dixième anniversaire en novembre 2005. Cependant, ce dixième anniversaire a été l'occasion de faire des propositions nouvelles et ambitieuses : renforcement de la démocratie, des droits de l'Homme, lutte contre le terrorisme, coopération mutuelle en matière de justice, sécurité, migration et intégration sociale, zone de libre échange à l'horizon 2010, priorité donnée à la jeunesse, à l'éducation des filles, à la formation professionnelle, à la gestion des migrations (notion de co-développement), renforcement du rôle de la société civile.

On constate donc que, la gestion des relations avec les pays couverts par l'initiative nouveaux voisins¹ n'est pas une préoccupation récente pour l'UE (pour les pays de l'Est, même s'il n'existe pas un partenariat aussi construit que celui en vigueur avec les voisins du Sud, il y avait également un programme financier (TACIS) et des accords de partenariat et de coopération). Mais, le dernier cycle d'élargissement, en reportant plus à l'Est les frontières de l'UE, a rendu nécessaire une réflexion sur l'intensification des relations politiques et économiques de l'UE avec ses nouveaux voisins.

C'est le Conseil européen **de Copenhague** de décembre 2002, qui a consacré la Politique européenne de voisinage (PEV) en convenant de saisir l'occasion offerte par l'élargissement pour faire progresser les relations avec les "**nouveaux voisins**" sur la base de valeurs communes. La PEV a été initiée par une lettre conjointe de MM. Patten, alors commissaire

¹ A ce stade : les Nouveaux Etats Indépendants occidentaux (Ukraine, Moldavie et Biélorussie – **la Russie entendant pour sa part développer son partenariat stratégique avec l'UE dans le cadre des quatre 'espaces communs'**), les pays du Sud-Caucase (Géorgie, Azerbaïdjan Arménie) et les pays du Sud de la Méditerranée (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie et Tunisie).

pour les affaires extérieures, et Solana, SG/HR, ainsi que par deux communications de la Commission de 2003. Ces textes dessinent les contours d'une nouvelle politique européenne de voisinage.

L'enjeu étant de promouvoir la stabilité et la prospérité à la périphérie de l'UE : les zones frontalières doivent être des régions d'échanges d'où les trafics et les zones de non droit sont exclus.

A la demande de la France, au Conseil européen de Copenhague, la notion de "nouveaux voisins" a été élargie aux pays du sud de la Méditerranée.

II/ ENJEUX ET PERSPECTIVES

La politique de voisinage s'adresse donc à ceux des voisins de l'UE pour lesquels la vocation à l'adhésion à l'UE n'a pas été établie. La PEV ne traite pas de l'élargissement et n'offre pas de perspective d'adhésion.

Cette politique a pour objectif d'éviter l'émergence de lignes de fractures entre l'UE élargie et ses voisins. Elle propose une relation privilégiée, basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes. Ainsi, chaque partenaire conclut avec l'UE un 'plan d'action' bilatéral définissant un programme avec des priorités à court et moyen terme (3-5 ans). Les domaines couverts sont nombreux : réforme et dialogue politique, réforme économique et sociale et développement, commerce, JAI, transport, énergie, peuple à peuple.

La PEV assigne à l'UE l'objectif d'œuvrer avec ses partenaires pour réduire la pauvreté et créer un espace de prospérité et de valeurs partagées, fondé sur une intégration économique accrue, des relations politiques et culturelles plus intenses, une coopération transfrontalière renforcée et une prévention conjointe des conflits. Les notions de **suivi et d'évaluation** occupent une place importante dans l'évolution de la relation. **L'intensité de l'aide accordée est subordonnée au degré d'implication et de progrès de chaque partenaire. C'est le principe de différenciation.**

En fait ce sont de **nouvelles perspectives de rapprochement** qui sont proposées à ces pays. Toutefois, la PEV ne peut avoir qu'un rôle d'incitation, les pays partenaires ayant, in fine, la responsabilité première de mener à bien ces réformes. Les concepts d'appropriation, de concertation et d'incitation mettent en valeur cette idée de responsabilisation du pays partenaire.

La France est en accord avec ces caractéristiques de la PEV, elle les a appuyées et sera attentive aux premières évaluations de la mise en œuvre des plans d'action et de la PEV et aux conséquences sur les dotations des pays.

III – ETAT DE LA QUESTION

Une première série de plans d'action (Ukraine, Moldavie, Jordanie, Tunisie, Maroc, Israël, Autorité palestinienne) a été approuvée par le Conseil affaires générales / relations extérieures (CAGRE) des 13 et 14 décembre 2004 ; ces plans d'action ont été ensuite approuvés dans les enceintes partenariales existant avec les voisins (Conseil d'association pour les pays de la rive Sud de la Méditerranée et Conseil de coopération pour les voisins de l'Est). Avec les pays méditerranéens, des sous-comités dédiés à la démocratie, aux droits de l'Homme et à la gouvernance ont été mis en place. Ils permettront d'élargir le dialogue politique. L'UE a bouclé fin 2006 une seconde série de plans d'action avec les trois

républiques du Caucase du Sud et le Liban. Les négociations avec l’Egypte se sont achevées début 2007.

Le règlement relatif au nouvel instrument de financement a été adopté en codécision (avec le PE) durant le dernier trimestre 2006. Couvrant les perspectives financières 2007-2013, il est doté d’une enveloppe financière de 11,181 Meuros, soit une augmentation de 32 % par rapport aux crédits alloués précédemment sous les instruments TACIS et MEDA pour ces pays.

Les pays du voisinage auront également accès aux dons issus de l’instrument de coopération et de développement (ICD) qui se déclinent en sept programmes thématiques. Ces sept programmes thématiques, traitant d’ « Asile et Migration », « Sécurité alimentaire », « Environnement », ou encore « Acteurs non étatiques » viennent compléter les programmes géographiques existants.

Comme je l’ai dit précédemment, lors de la genèse de l’initiative nouveaux voisins, la France a veillé à ce que les **pays du sud de la Méditerranée** soient associés et depuis a également insisté pour qu’ils bénéficient d’un **traitement équilibré** par rapport aux pays de l’Est. Les négociations relatives au nouvel instrument de voisinage ont été l’occasion de garantir cet équilibre (en particulier, le souhait de garantir un niveau suffisant de ressources pour la zone MEDA - de l’ordre de deux tiers/un tiers compte tenu de l’importance stratégique de cette zone).

La France a œuvré, au plus haut niveau, pour que la répartition 2/3 /1/3 entre pays du Sud et de l’Est soit préservée.

Pour les pays de la Méditerranée, la France en association avec l’Espagne, a souhaité que cet instrument s’inspire des principes régissant la politique régionale de l’UE (amélioration de la capacité d’initiative dans la programmation pluriannuelle, cofinancement, additionnalité). Dans un non papier franco-espagnol d’octobre 2004, nous avons suggéré à la Commission de tester, certaines des méthodes utilisées pour la politique régionale de l’UE sur certains territoires pilotes volontaires, de nos pays partenaires, notamment au Nord du Maroc.

Ce **projet pilote** a pris la forme d’un jumelage avec la province Nord du Maroc avec, pour objectif, un appui institutionnel à l’APDN (agence pour la promotion et le développement des provinces du Nord) et aux collectivités locales de cette région du Maroc. Il s’agit de renforcer les capacités et de mettre en place des outils de gestion auprès des différentes institutions concernées afin de favoriser la gestion de fonds délégués pour le développement local.

Enfin, la Commission a publié en décembre 2006, une communication (COM 2006/726 Final du 4 décembre 2006) dans laquelle elle suggère des pistes pour renforcer la politique de voisinage, afin de la rendre plus attrayante aux yeux de nos partenaires du Sud et de l’Est. Parmi les principales propositions, on notera, en particulier, la généralisation d’un modèle de **zone de libre-échange ‘globale et approfondie’** (c’est-à-dire conjuguant convergence réglementaire, accès au marché et coopération commerciale), le développement des **accords de facilitation de visas et de réadmission** afin de favoriser la mobilité des personnes, le traitement horizontal de certaines thématiques telles que **l’énergie, l’environnement, la gestion des frontières ou les transports**, le renforcement de la **coopération politique et régionale**, une meilleure utilisation des ressources financières avec, outre les programmations classiques dans le cadre de l’IEVP, une **facilité de gouvernance** récompensant les partenaires ayant accomplis le plus d’efforts en matière de réformes et un

fonds d'investissement venant en soutien des interventions des institutions financières internationales.

La Présidence allemande, sur la base de cette communication de la Commission sur le renforcement de la PEV et conformément au souhait exprimé par le Conseil (des ministres) Affaires générales – Relations extérieures et le Conseil Européen (chefs d'Etat et de gouvernement) de décembre 2006 de poursuivre la réflexion, devrait produire un rapport en juin 2007.

Dans cette la perspective la France s'est s'attachée, les mois derniers, avec les autres EM du Sud de l'Europe, à soutenir la cause des voisins du Sud, qui malgré l'assurance du ratio 2/3/1/3 en leur faveur et une dotation en hausse, ont une position qui apparaît assez fragile au sein de l'UE du fait de la volonté de la plupart des EM de diluer la spécificité méditerranéenne dans une relation de voisinage indifférenciée.

Elle veillera également à la défense de ses intérêts dans les engagements qui seront pris en matière commerciale (agriculture, services). Enfin, elle examine de près les nouveaux instruments financiers envisagés par la Commission (facilité gouvernance, fonds d'investissements,).

Ce fonds d'investissement en faveur de la PEV, auquel les États membres seront aussi invités à participer, pourrait servir à mobiliser des prêts supplémentaires de la part de la Banque européenne d'investissement, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et d'autres institutions financières. **La contribution du budget communautaire serait de 700 millions d'euros.** Il est estimé que ce fonds pourrait encourager des prêts représentant plusieurs fois le montant des subventions. Si les États membres parvenaient à égaler la contribution communautaire, le fonds pourrait générer des montants considérables en prêts bonifiés;

La France a accueilli cette proposition avec une certaine méfiance, en particulier due à la crainte d'un désengagement progressif de l'UE au profit de contributions directes des EM. Nous avons à plusieurs reprises interrogé la Commission sur les objectifs, les projets, les bénéficiaires, les bailleurs, le mode de fonctionnement (en particulier la contribution des EM), les domaines d'intervention et la gouvernance de ce fonds, sa pertinence, sa valeur ajoutée pour le partenariat Euromed et vis-à-vis des autres IFI, son rôle pour une meilleure coordination entre les bailleurs, sa cohérence avec les actions existantes de la Commission et les planifications régionales, son articulation avec le fonds infrastructure Afrique, les actions de la BEI et la FEMIP.

Ceci a donné lieu à des échanges fructueux avec la Commission.

IV– ECHEANCES

A court terme, il faudra, en vue des conclusions du Conseil Européen des 21 et 22 juin, se prononcer sur les propositions sur la table suite à la Communication de décembre 2006, mais également sur d'autres textes à venir très prochainement dont une Communication sur les migrations en provenance du Sud et de l'est de l'Europe.

Une réunion de haut niveau avec l'ensemble des partenaires de la PEV (initialement prévue sous Présidence allemande, celle-ci devrait in fine se tenir sous Présidence portugaise, à l'automne 2007).

A plus long terme se posera la question du traitement de ce sujet sous la Présidence française, tant au fond (suivi des conclusions de juin 2007, y inclus la dimension 'mer noire' et 'Asie centrale') que d'un point de vue organisationnel.

CONCLUSION

Jusqu'à présent, la France a soutenu l'idée que :

- la politique de voisinage est une politique à part entière qui doit rester distincte de la politique d'élargissement,
- il convient de conserver une approche globale Est Sud et ne pas faire de distinction par zone,
- cette politique doit reposer en même temps sur le principe de différenciation entre pays,
- il doit s'agir d'une politique de partenariat, et il faut veiller à ne pas heurter la susceptibilité de nos partenaires en ne les associant pas suffisamment tôt à la réflexion.

A cet égard, la préparation de la conférence entre l'UE et pays partenaires envisagée d'abord sous présidence allemande, puis sous présidence portugaise, sera un test.

-enfin, nous sommes attachés à soutenir avec les pays du Sud de l'Europe, la cause des voisins du Sud, car malgré une dotation en hausse, celle-ci apparaît assez fragile au sein de l'UE du fait de la faible minorité d'Etats membres les soutenant, et de la volonté de ces derniers de diluer la spécificité méditerranéenne dans une relation de voisinage indifférenciée.