

Paris, le 22 juin 2015

A l'attention de Madame la Haute-Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité

Consultation : « Vers une nouvelle politique européenne de voisinage »

La consultation sur la Politique européenne de voisinage (PEV) doit permettre de dégager des axes politiques clairs à partir d'un diagnostic lucide et sans complaisance.

La PEV souffre d'une ambiguïté conceptuelle qu'il faut surmonter de toute urgence. Il est sidérant que nous ayons enfermé dans un même ensemble, le dit « voisinage » Est et Sud, des situations et des expériences très différentes. Si l'unicité administrative et budgétaire de la PEV est parfaitement compréhensible, pour sa mise en œuvre en revanche la priorité absolue doit être la différenciation.

1. Diagnostic

Sans qu'il soit question ici de mettre en cause tel ou tel responsable, il convient tout d'abord de constater que la PEV a globalement échoué. Le « Cercle des amis » recherché ressemble davantage, aujourd'hui, à une ceinture de menaces et de destructions.

1.1. À l'Est

La PEV n'a pas permis d'offrir une alternative crédible à l'élargissement, l'adhésion demeurant pour de nombreux pays la seule perspective que l'Union puisse proposer et le seul levier qui lui permette d'appliquer un *soft power* dans son entourage immédiat. Plusieurs États-membres continuent d'ailleurs à souhaiter que l'Union poursuive son élargissement au-delà des pays dont les éventuelles adhésions ont déjà été envisagées par le Conseil européen. Les doubles compétences du commissaire à l'élargissement et au voisinage contribuent à entretenir l'ambiguïté d'une PEV conçue comme une sorte d'antichambre de l'adhésion. Ce n'est pas nécessairement et automatiquement sa vocation.

Que peut-on proposer qui ait une force politique, sinon égale à l'adhésion, du moins suffisamment attrayante ? Depuis la chute du mur de Berlin, l'Union n'a cessé de se poser cette question et d'inventer des formules. Confédération européenne proposée par François Mitterrand, espace économique européen, formules d'association toujours plus sophistiquées ; mais, jusqu'à présent, aucune alternative n'a été vraiment convaincante.

La PEV n'a pas non plus su relever le défi que pose une Russie de plus en plus décidée à prendre sa revanche sur les humiliations qu'elle estime avoir subies depuis 1991.

Si la crise ukrainienne ne saurait être expliquée par une seule cause, il est clair néanmoins que l'Union porte une part de responsabilité. Certes, Maïdan est la preuve que

le modèle européen, et nos valeurs, ont conservé toute leur force d'attraction. Mais la manière dont la négociation de l'accord d'association a été conduite a fortement contribué à entretenir les doutes et les procès d'intention. L'Union a été sourde aux signaux que lui adressait la Russie et n'a pas su définir avec ce grand pays le cadre de dialogue et de négociation qui eût peut-être permis de faire l'économie de cette crise.

La responsabilité principale de cet échec doit être mise sur le compte de la faiblesse de la direction politique sur le processus communautaire de gestion de la PEV. La négociation d'un accord d'association n'est pas une simple question d'experts, elle suppose une direction politique, c'est-à-dire d'être intégrée dans un processus de réflexion stratégique que seule une autorité politique peut conduire convenablement.

Des principes politiques doivent être réaffirmés :

- il ne saurait être question que d'anciennes Républiques soviétiques rejoignent l'Union sans que n'aient été envisagées et mesurées les implications géopolitiques pour l'ensemble de l'Europe ;
- les États des Balkans, conformément aux décisions des Conseils européens de Feira (2000) et Thessalonique (2003), ont vocation à adhérer à l'Union dès lors qu'ils rempliront les conditions prévues ;
- tout automatisme liant l'adhésion à l'Union et à l'OTAN doit être strictement exclu.

1.2. Au Sud

La PEV n'a pas su répondre efficacement aux attentes des pays du sud et aux aspirations de leurs populations. Là encore, nous devons faire le constat que les diverses formules techniques proposées sont insuffisantes pour répondre aux défis de l'Histoire.

La condescendance de la PEV est régulièrement incriminée. Sans aucune perspective d'adhésion, les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée demandent clairement à l'Union d'adopter une véritable démarche de partenariats. À cet égard, le terme de « voisinage » est mal ressenti et jugé inapproprié en ce qu'il occulte cette dimension de coopération et accentue celle d'une simple mitoyenneté.

La promotion routinière du libre-échange ne constitue pas une politique. L'Union ne saurait se satisfaire d'une logique purement commerciale dans ses relations avec les États jouxtant ses frontières. L'ouverture des marchés se fait trop souvent au bénéfice d'une minorité.

Parmi les enseignements de la chute du régime de Ben Ali en Tunisie, dont le degré d'ouverture économique était particulièrement avancé, il faut souligner les terribles carences d'une approche qui ne traite pas dans leur globalité les besoins – éducatifs, économiques et sociaux – des populations. Le déficit flagrant de consultation des sociétés civiles arabes, dans leurs diverses composantes, nous a aveuglés sur leur capacité à se mobiliser et à induire des changements profonds, jusqu'aux sommets des États. Bien qu'ayant eu des fortunes diverses, tous les mouvements contestataires de la région ont bouleversé le visage de notre « voisinage » méridional, sans que l'Union n'ait jamais été dotée de réelles capacités d'anticipation, voire d'accompagnement.

Pour l'Union, se protéger et être conforme à ses valeurs implique de s'exposer au-delà de ses frontières, et d'y assumer ses responsabilités. La tentation possible du repli est une menace pour les Européens. Personne ne peut contester la centralité de la Méditerranée. C'est le cas sur le plan sécuritaire tant les crises subsahariennes s'y répercutent et y causent les drames que l'on sait, en particulier en Libye qui souffre de l'extrême faiblesse de ses structures étatiques. Il demeure que la Méditerranée est aussi un formidable tremplin vers les potentiels humain et économique de l'Afrique subsaharienne. Jusqu'à présent, l'insuffisante prise en compte des « voisins des voisins » marque un eurocentrisme qui nuit à l'efficacité de la PEV.

2. Propositions

2.1. Améliorer la boîte à outils

Cela implique plusieurs actions : introduire plus de flexibilité dans la gestion de l'Instrument européen de voisinage (IEV), assurer un meilleur taux d'exécution des programmes, davantage de réactivité, assurer un meilleur audit des dits programmes, évaluer l'efficacité des mécanismes de financement.

2.2. Les financements

La PEV ne représente aujourd'hui que 1,5% des dépenses européennes. Face à l'ampleur des défis, et à leur extrême gravité, l'Union n'échappera pas à la nécessité de mobiliser davantage de moyens. Le coût, y compris budgétaire, de l'inaction se révélera toujours plus élevé alors que se multiplient les crises.

L'équilibre budgétaire actuel entre les voisinages Est et Sud doit absolument être maintenu. Il est crucial que l'aide financière accordée à l'Ukraine n'ampute pas nos capacités budgétaires d'intervention au Sud de l'Union. Une évaluation des actions des institutions financières européennes opérant en Méditerranée – particulièrement celle la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) de la Banque européenne d'investissement (BEI) et celle de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) – est nécessaire alors que plusieurs responsables proposent la création d'un établissement bancaire européen spécifiquement dédié à la Méditerranée.

2.3. Une autre méthode

L'essentiel est surtout de définir une stratégie convaincante. Réviser la PEV doit amener l'Union à changer de méthode vers plus de différenciation et de réactivité face à un environnement régional turbulent et disparate. Le changement de méthode doit, pour être efficace, se faire par le haut et par le bas. Il implique d'abord que, pour chacun de ses partenaires, l'Union définisse clairement ses propres priorités et qu'elle identifie précisément, par la concertation politique avec nos partenaires de l'Est et du Sud, les domaines d'intérêts communs.

L'absence d'association des sociétés civiles à la redéfinition de la politique de voisinage n'est pas seulement une erreur, mais une faute. La PEV ne peut demeurer plus longtemps une politique hors-sol. Pour atteindre cet objectif d'une conciliation des intérêts de l'Union et de ses partenaires, il est nécessaire que **les sociétés civiles soient davantage consultées** dans leurs diverses composantes – entreprises, associations, collectivités territoriales, universités, etc. La récente proposition du Président de la République François

Hollande de réunir « **une grande conférence sur la coopération économique et sociale dans le bassin méditerranéen**, rassemblant tous les décideurs », permettra d'amorcer ce dialogue.

Au terme de ce processus, l'Union devra proposer de négocier, pays par pays, des **contrats de co-développement**. Il s'agit de mettre à l'ordre du jour la coopération et la coproduction ; transferts de technologie et formations communes ; investissements croisés et partage de la valeur ajoutée ; mobilité des personnes. Négociés et signés au niveau politique, ces contrats donneraient lieu à des consultations régulières entre les autorités politiques de l'Union et de ses partenaires.

2.4. Initiatives concrètes

En mettant en exergue l'interdépendance gazière entre les Etats européens et la Russie, la crise ukrainienne aura eu le mérite de nous rappeler la nécessité d'agir. La solidarité européenne ne peut pas restée qu'une incantation. C'est notre indépendance énergétique qui est en jeu. La future Union européenne de l'énergie devrait se donner comme perspective la création d'une **Union euro-méditerranéenne de l'énergie** avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Cette dernière est de nature à structurer durablement ces partenariats de co-développement, qui devront également répondre à la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire des populations de la région.

Le développement socio-économique des partenaires de l'Union, au Sud comme à l'Est, passe aussi par des échanges accrus d'étudiants et d'apprentis, c'est-à-dire par l'enrichissement du capital humain. La mobilité de la jeunesse, européenne et méditerranéenne, est également un élément essentiel pour favoriser la connaissance mutuelle de nos sociétés, au sein desquelles perdurent encore de trop nombreux stéréotypes et une tentation du repli. L'instauration d'un **Erasmus euro-méditerranéen puis euro-africain** peut répondre à ce double objectif.

2.5. Une nouvelle stratégie de politique étrangère

En 2003, à l'initiative de son Haut représentant Javier Solana, l'Union s'est doté d'une Stratégie européenne de sécurité. Il est urgent de réviser ce document qui est le seul texte de référence sur le rôle de l'Union dans le monde et sur une conception commune des menaces.

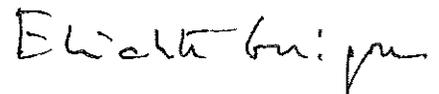
Il est évidemment temps de conférer à la Haute Représentante/Vice-Présidente des moyens véritables et une autorité qui lui permette d'assurer le pilotage politique de la PEV. Sans doute, les diplomaties des Etats membres peuvent assurer une part de ce pilotage. C'est ce qu'elles ont fait en Ukraine lorsque les ministres des Affaires étrangères français, allemand et polonais se sont rendus à Kiev au plus fort de la crise, puis lorsque le Président de la République François Hollande et la Chancelière Angela Merkel se sont personnellement impliqués pour parvenir à la signature des accords de Minsk. Mais la mise en œuvre d'une stratégie suppose une coordination au quotidien que seule une autorité unique peut assurer.

Au cours des dernières années, l'institution de Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité s'est rodée. La crise ukrainienne aura eu au moins le mérite de prouver à la Russie que l'Union existait en tant que telle. C'est sans doute le moment de faire en sorte que les pays tiers aient le sentiment d'avoir un vrai

interlocuteur. La situation des pays du Sahel exige une étroite coordination de la PEV avec la politique de développement de l'Union ainsi qu'avec la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), en particulier en direction des « voisins de voisins » c'est-à-dire de l'Asie centrale, de l'Afrique subsaharienne et de la Russie. Cela suppose, là encore, un pilotage politique par la Haute Représentante/Vice-Présidente.

Le processus de révision de la PEV doit, à mon sens, répondre à quatre exigences majeures. (1) Il doit amener, tout d'abord, à une réelle **clarification** : entre voisinage et élargissement, entre Est et Sud de l'Union. (2) L'exigence quant à la **méthode** implique que l'Union parvienne à définir ses priorités, en privilégiant la concertation en amont avec ses partenaires. (3) L'articulation de la PEV avec la politique de développement et la politique étrangère de l'Union est nécessaire pour assurer la **cohérence** de son action extérieure. (4) La PEV souffre d'un manque flagrant de visibilité auquel des **initiatives concrètes** pourraient remédier, en particulier sur les questions énergétiques et de mobilité des personnes.

Dans toutes les dimensions de la PEV, l'impératif est celui de la réaffirmation du primat du politique.



Elisabeth Guigou