

PARTIE 4 : FAIRE DU VOISINAGE DE L'UE UNE OPPORTUNITÉ

Rapporteur :

Michele Comelli | Chercheur senior, Istituto Affari Internazionali (IAI)

Synthèse

Les politiques mises en œuvre par l'Union européenne pour gérer son voisinage, en particulier la Politique européenne de voisinage (PEV), se sont caractérisées par une **vision encore trop euro-centrique et une attitude défensive**. Alors que le Printemps arabe aurait dû conduire les dirigeants européens à repenser en profondeur ces politiques, la révision de la PEV au printemps 2011 est restée un exercice formel qui n'a guère permis de modifier le paradigme qui sous-tend l'action européenne dans la région. Une analyse plus stratégique de l'ensemble des relations que l'Union entretient avec ses voisins montre qu'un véritable changement de paradigme est nécessaire pour pallier la perte d'attractivité du modèle européen et la présence croissante d'autres puissances dans la région.

1. L'Europe séduit de moins en moins

L'impact simultané de la crise de la zone euro et du Printemps arabe provoque une érosion rapide du rôle de modèle joué par l'UE pour les pays candidats à l'adhésion et leurs voisins. L'effondrement du modèle européen est sans doute plus manifeste encore dans les pays qui ne peuvent s'accrocher à une perspective d'adhésion. La tendance à vouloir observer et juger nos voisins orientaux ou méridionaux à partir du modèle européen a été contre-productive : l'Union s'est contentée d'appliquer à l'ensemble de ses voisins les principes et les instruments de la politique d'élargissement en version allégée, plutôt que de chercher à comprendre et gérer les attentes de ses partenaires qui, pour la plupart, n'ont pas envie d'entrer dans ce type de relations avec Bruxelles.

2. En quête d'un nouveau paradigme régional

En poursuivant cette politique de continuité, l'UE a renforcé les principes sur lesquels l'action de la PEV s'est toujours fondée, en particulier le principe de conditionnalité. Ce système, bien qu'il ait amplement révélé ses mérites lorsqu'il est appliqué à la politique d'élargissement, a néanmoins montré ses limites - exception faite de la Moldavie - pour les pays qui n'ont pas vocation à rejoindre l'Union. Cette tendance s'est même renforcée à mesure que l'attractivité de l'UE s'est érodée sous l'effet de la crise économique et financière. En outre, alors même que la révision de la PEV de 2011 insistait sur une application plus rigoureuse de la conditionnalité positive et négative (bien que des critères précis permettant d'évaluer les performances des partenaires restent à définir), une analyse plus générale montre à quel point ce principe de conditionnalité est peu adapté pour gérer les relations de l'Union avec ses voisins, notamment les pays de la Méditerranée secoués par le Printemps arabe. En théorie, la conditionnalité est plus adaptée aux pays qui ont connu un changement de régime ou qui poursuivent un processus endogène de réformes. Mais le sentiment qu'ont ces derniers que leur transition politique a été amorcée de l'intérieur, indépendamment des influences externes, tend plutôt à provoquer un rejet de la conditionnalité européenne. Et lorsque l'on a encore affaire à un régime autoritaire, comme en Algérie ou dans les pays du Golfe, l'Union s'avère soit incapable soit réticente à utiliser une conditionnalité négative (« moins pour moins »). Cette dernière peut être très utile lorsqu'il s'agit de sanctionner les violations manifestes des droits de l'Homme, mais il est peu probable qu'elle puisse inspirer des réformes décisives, voire même empêcher des retours en arrière.

3. L'engagement stratégique des puissances régionales et étrangères dans le voisinage

L'Union européenne est également confrontée à **l'émergence ou à la réémergence de puissances régionales ou étrangères dans la région**, comme la Turquie, la Russie, les États du Golfe et la Chine. Jusqu'à présent, l'UE a essayé, selon les cas, soit de relever le défi lancé par cette concurrence, soit d'en négliger les conséquences géopolitiques. Il lui faut à présent adopter une stratégie plus proactive et coopérative, qui se tourne vers les opportunités à saisir, plutôt que de garder une attitude défensive à l'égard des menaces pressenties ou

réelles. Elle doit en particulier chercher à mettre en place avec ces partenaires des politiques concrètes et visibles, qui engagent au dialogue non seulement les gouvernements, mais également les entreprises et les organisations non gouvernementales (ONG).

Le processus d'adhésion de la Turquie doit être relancé. Mais, indépendamment du gel actuel des négociations, les Européens doivent également explorer les domaines dans lesquels l'UE et la Turquie ont des avantages comparatifs qui peuvent offrir de nouvelles opportunités d'initiatives conjointes dans le voisinage. C'est la sympathie dont jouit la Turquie auprès de la rue arabe qui constitue le plus solide fondement de son influence dans le monde arabe. S'il faut encore activement veiller à consolider la démocratie turque, la modernisation et la démocratisation du pays, menées par un parti post-islamiste, font de la Turquie une source d'inspiration pour les sociétés arabes. L'Union pourrait utiliser à son tour ce capital de confiance comme levier complémentaire pour soutenir les réformes entreprises au sein du monde arabe. La modernisation économique de la Turquie peut également servir de modèle dans bien des domaines. Pour sa part, l'UE a un leadership à assurer pour garantir une forte implication de la société civile.

La coopération avec la Russie est certainement plus difficile, tant le regard que cette dernière porte sur le monde est différent et les points de vue de l'UE et de la Russie divergent et se font concurrence quand le développement du voisinage est en jeu. Mais il n'y a pas d'alternative à plus d'engagement stratégique avec la Russie. Les problèmes qui émergent, tels que les conflits gelés d'Europe orientale et du Caucase, ne pourront être réglés sans la coopération de tous les acteurs régionaux, parmi lesquels la Russie joue à l'évidence un rôle central. Par ailleurs, il faut développer plus de coopération entre les sociétés civiles. L'Union doit s'efforcer d'établir une relation de confiance avec la Russie, par le biais notamment du lancement de projets conjoints à petite échelle dans leur voisinage commun.

4. Recommandations

L'UE doit se doter d'une nouvelle approche stratégique et globale de la PEV, qui permette de voir au-delà des contraintes imposées à court terme par

la crise économique et d'anticiper davantage les problèmes posés par un voisinage de plus en plus instable. Cette nouvelle stratégie devrait viser à créer des opportunités pour tous les partenaires plutôt que de se contenter de réagir aux seuls enjeux de sécurité qui se développent dans la région.

Notamment dans le pourtour méditerranéen, le Printemps arabe a été traité de manière isolée, indépendamment d'autres enjeux clés comme celui du processus de paix au Moyen-Orient, et n'a pas permis à l'Union de se saisir de cette opportunité pour repenser sa politique régionale. Le risque que l'instabilité des pays du Printemps arabe se propage aux pays limitrophes est considérable et ce contexte radicalement nouveau appelle de nouvelles initiatives.
(H. Amirah, Elcano & T. Behr, Notre Europe - Institut Jacques Delors)

L'UE pourrait se concentrer sur les éléments suivants :

4.1. L'application pleine et entière de l'article 8 du Traité de Lisbonne (TUE)

Le caractère contraignant et exhaustif de l'engagement de l'Union dans son voisinage, tel qu'il est prévu par l'article 8 du Traité de Lisbonne, doit s'imposer plus dans le discours politique, notamment au niveau de la Commission et des initiatives de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. La Commission pourrait (si possible conjointement avec le SEAE) préparer une Communication qui souligne ce caractère contraignant de l'article 8 du Traité de Lisbonne en matière de politique de voisinage et permettre d'éclairer le débat entre les acteurs institutionnels sur l'engagement de l'UE dans son voisinage. (*C. Hillion, SIEPS*)

4.2. Une coordination et une coopération accrues entre les institutions qui mènent la PEV pour garantir plus de cohérence

Un commissaire (à l'élargissement et) au voisinage, qui assisterait également le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité pourrait être nommé dans la prochaine Commission qui sera mise en place en 2014. Il (ou elle) serait secondé(e) dans sa tâche par tout le réseau de services en charge de la politique de voisinage, y compris par les directions générales géographiques. (*C. Hillion, SIEPS*)

4.3. La révision de la conditionnalité

L'aspiration européenne à vouloir « modeler » les nouvelles démocraties du Sud de la Méditerranée en usant de l'influence de l'UE est par nature problématique, et pourrait se retourner contre l'UE elle-même si cette ambition est mal conduite. La diplomatie européenne doit être plus ferme et directe, notamment à l'égard de pays comme la Jordanie ou le Maroc, qui sont les plus enclins à écouter ses arguments. La mise en œuvre de critères d'évaluation – sur des questions et des orientations politiques concrètes, avec des objectifs mesurables que l'on fixe aux partenaires désireux de renforcer leurs liens avec l'Union – est une exigence minimale de la politique européenne à l'égard de ses voisins. Pour renforcer son influence via des principes communément acceptés de transparence, de prédominance du dialogue politique et de normes démocratiques, l'UE doit plus systématiquement recourir, en guise de sanction, au gel de ses financements – en particulier avec les partenaires qui manquent de ressources et sur lesquels cette stratégie a déjà prouvé son efficacité. (*L. Najšlován, Europeum & V. Řiháčková, Europeum & O. Shumylo-Tapiola, Carnegie Europe ; H. Amarah, Elcano & T. Behr, Notre Europe - Institut Jacques Delors*)

4.4. L'engagement auprès de la société civile

L'UE, qui se bat sur le terrain économique, doit concentrer ses efforts sur son engagement auprès de la société civile – perçu comme un de ses points les plus forts –, en privilégiant des objectifs très précis, notamment la liberté d'expression. Elle doit s'efforcer d'encourager le dialogue des dirigeants élus et des acteurs non-gouvernementaux pour que la voix des membres de la société civile agissant dans l'intérêt public porte davantage. Dans son dialogue avec les États partenaires, l'Union pourrait stipuler que seuls les projets pour lesquels ces groupes auront été préalablement consultés recevront son soutien. (*R. Amarah, Elcano & T. Behr, Notre Europe - Institut Jacques Delors ; L. Najšlová, Europeum & V. Řiháčková, Europeum & O. Shumylo-Tapiola, Carnegie Europe*)

4.5. La coopération stratégique avec la Turquie dans le voisinage commun, et en particulier dans la région méditerranéenne

L'UE devrait chercher à coopérer davantage avec la Turquie sur les intérêts communs qu'elles ont dans le voisinage. Tout en s'engageant fermement, au niveau de Bruxelles et d'Ankara, à trouver une solution au problème chypriote, l'UE et la Turquie ne doivent pas se contenter de projets ponctuels mais bien chercher à rapprocher leurs stratégies régionales avec une attention particulière portée aux pays du Printemps arabe (*M. Comelli, IAI ; A. Balcer, demosEUROPA*). La possibilité d'une ouverture progressive de l'Union douanière UE-Turquie à d'autres voisins mérite également d'être explorée. L'Union douanière est plus limitée qu'un accès complet au marché unique européen, mais, comme en témoigne le cas turc, elle pourrait d'entrée de jeu jouer un rôle décisif dans la transformation économique de la région et dans l'intensification des échanges intra-régionaux. (*H. Amirah, Elcano & T. Behr, Notre Europe - Institut Jacques Delors ; A. Balcer, demosEUROPA*)

4.6. L'implication de la Russie

Il n'y a pas d'alternative à un rapprochement avec la Russie, notamment pour la résolution des conflits gelés en Europe orientale et dans le Caucase. Le dialogue sur les « espaces communs » devrait être renforcé pour servir de forum à des échanges constructifs entre dirigeants et groupes de travail composés de fonctionnaires de tous niveaux. On ne peut cependant se contenter des voies officielles qui visent l'État russe. Les Européens doivent également s'adresser à la société russe. Le Forum de la société civile UE-Russie a permis de faire un pas dans la bonne direction, mais on peut faire beaucoup mieux pour renforcer la confiance et créer des réseaux. Les partenariats entre municipalités, entre écoles, les échanges d'étudiants et les projets trilatéraux avec d'autres pays d'Europe orientale ne changeront peut-être pas la donne à court terme, mais sont une condition *sine qua non* de réussite des objectifs européens à l'Est. Ajoutons que l'attractivité de l'union douanière récemment créée entre la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan devrait inciter l'UE à revoir son Partenariat oriental qui ne provoque guère l'enthousiasme de ses voisins. (*M. Comelli, IAI ; L. Najšlová, Europeum & V. Řiháčková, Europeum & O. Shumylo-Tapiola, Carnegie Europe*)