

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur : ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite de ce travail expose à des poursuites pénales.

Contact : portail-publi@ut-capitole.fr

LIENS

Code la Propriété Intellectuelle – Articles L. 122-4 et L. 335-1 à L. 335-10

Loi n°92-597 du 1^{er} juillet 1992, publiée au *Journal Officiel* du 2 juillet 1992

<http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg-droi.php>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

Université Fédérale



Toulouse Midi-Pyrénées

THÈSE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :

Université Toulouse 1 Capitole (UT1 Capitole)

Présentée et soutenue par :

Panagiotis LONGINIDIS

le 21/11/2016

Titre :

La politique européenne de voisinage et les pays d'Europe orientale

École doctorale et discipline ou spécialité :

ED SJP : Droit

Unité de recherche :

Institut de Recherche en Droit Européen, International et Comparé

Directeur/trice(s) de Thèse :

Joël MOLINIER, Professeur émérite de l'Université Toulouse 1 Capitole

Jury :

Olivier BLIN, Maître de conférences à l'Université Toulouse 1 Capitole
Panagiotis GLAVINIS, Professeur associé à l'Université Aristote de Thessalonique
Christian HEN, Professeur émérite de l'Université des Antilles-Guyane
Joël MOLINIER, Professeur émérite de l'Université Toulouse 1 Capitole

INTRODUCTION

Les caractéristiques particulières des pays tiers voisins de l'Union européenne et leur contribution à la prospérité de l'ensemble du continent européen ont donné à l'Union l'idée de la création d'une politique commune vis-à-vis de ses voisins de l'Est et du Sud. La nécessité de la création d'un « cercle d'amis » pour l'Union européenne et l'intérêt des États-Unis pour la région limitrophe de l'Europe ont laissé apparaître le partenariat avec les pays limitrophes de l'Europe comme seule issue pour la création d'une zone de stabilité de longue durée au-delà de ses frontières. En ce qui concerne la présence dynamique de l'Union européenne dans la région qui l'entoure, elle dispose comme outil de persuasion une politique plutôt attrayante qui ne s'appuie pas sur la méthode classique « du bâton et de la carotte ».

L'apparition d'une union des pays européens constitue le douloureux résultat de la Seconde Guerre mondiale qui a laissé les pays du continent détruits et affaiblis ; héritage qui désormais imposait comme seule solution pour l'avenir la coopération entre pays proches mais, ex-ennemis. Ceci est d'autant plus vrai que désormais le monde et l'Europe se sont trouvés entre les deux « Symplégades » de la guerre froide, à savoir l'antagonisme américain et soviétique.

Dans le domaine économique, dix-sept pays du continent européen créent, le 16 avril 1948, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE)¹, concrétisant de manière institutionnelle le Plan Marshall, destiné à reconstruire l'Europe qui apparaît complètement détruite et prête à faire usage du terme de « voisinage » pour des raisons politiques et économiques. La caractéristique principale de cette organisation est bien sûr son fonctionnement de base relevant du mécanisme de l'unanimité, ce qui signifie la recherche du compromis dans toutes les décisions. La transformation de l'OECE en l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) en 1962 permettra la reconstruction de l'Europe

¹ L'Autriche, la Belgique, l'Allemagne occidentale, la Grèce, la Turquie, le Danemark, le Luxembourg, l'Irlande, la Norvège, l'Islande, l'Italie, la France, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni

sans imposer la logique intégrative qui a dominé la construction des communautés européennes.

Enfin, le 5 mai 1949 marque la création du Conseil de l'Europe destiné à promouvoir la coopération intergouvernementale entre les Etats européens et la suppression de leurs frontières au sein d'une fédération des peuples européens. Néanmoins, ce projet n'a pas abouti à l'unification européenne recherchée et s'est transformée en un mécanisme de compromis, sans transfert de souveraineté étatique. Ainsi, l'espace pour l'apparition d'un instrument global pour l'Europe demeure vide et le Conseil de l'Europe ne constitue qu'un faible pas vers l'unification du continent. Pour sa part, l'Europe de l'Est répond à cette évolution institutionnelle de l'Ouest grâce au développement d'un mécanisme intergouvernemental, d'une part, sous la forme d'une union économique (Conseil d'aide économique mutuelle créé en janvier 1949), d'autre part, en matière militaire avec le Pacte de Varsovie, conclu en mai 1950. Il s'agit alors d'un monde parallèle à celui de l'Europe de l'Ouest qui réunit les Etats de l'Europe centrale et orientale, sous l'influence de l'URSS.

C'est dans ce contexte que les relations de l'Europe de l'Ouest et de l'Est se sont développées. Il s'agissait surtout de deux groupes d'Etats concurrents où le terme « voisins » ne constitue qu'une notion idéale, oubliée pour le moment. Ainsi, la coopération entre les pays partenaires, aussi importante soit-elle, ne s'effectue que partiellement, sans plan concret.

C'est l'apparition de la Communauté économique européenne en 1957 qui insère pour la première fois la notion de l'intégration comme élément constitutif de la création d'une vraie union politique des Etats européens. C'est la fameuse déclaration de l'ex-ministre des Affaires étrangères français Robert Schuman² qui a lancé pour la première fois la coopération étroite des Etats européens voisins et surtout de la France et de l'Allemagne dans le but de la création d'une Europe unifiée. La transformation d'un ensemble d'Etats hétérogènes à vocation économique, politique et sociale ne s'effectue pas sans l'idée d'une intégration cumulative aboutissant à la réunification du continent et à la coopération accrue des Etats voisins. La coopération politique des

² «Pour que la paix puisse vraiment courir sa chance il faut d'abord qu'il y ait une Europe».

Déclaration du 9 mai 1950

pays limitrophes ex-ennemis a été approuvée par le Conseil des ministres en 1970 en mettant en place une politique étrangère appelée coopération politique européenne (CPE).

Pourtant, les termes « voisins » et « voisinage » apparaissent officiellement pour la première fois en 2002³, dans le cadre d'une nouvelle politique étrangère européenne vis-à-vis de certains pays tiers. Romano Prodi, ex-Président de la Commission, dans un discours prononcé en décembre 2002⁴, fait référence au terme « voisins » 23 fois en dépit du terme « partenariat » qui réglait les relations bilatérales avec les pays limitrophes de l'Union jusqu'à l'apparition de la politique de voisinage qui met en place le modèle d'association, déjà appliqué pour les pays candidats.

L'Union européenne profite ensuite de la période suivant immédiatement l'élargissement de 2004 comme le temps approprié pour l'apparition d'un instrument spécialisé aux pays de l'Europe de l'Est et leur familiarisation aux données européennes. Dans son rapport de 2003, le Groupe de sages ayant à sa tête Romano Prodi justifie la genèse de la politique de voisinage et l'opportunité du moment pour son apparition pour des raisons culturelles, sécuritaires et démocratiques⁵. En outre, la « mode » des années 2000 a imposé l'événement terroriste du 11 septembre 2001 comme une des justifications des politiques partagées entre les pays voisins, qu'elle que soient les mesures à entreprendre.

Le tournant du XXIème siècle constituera une grande opportunité pour l'Union européenne dans la mesure où elle désire toujours structurer ses relations avec son voisinage, après les évolutions importantes des années 1980 et 1990. La politique de voisinage ne constitue que l'aboutissement des interventions apparues avant son lancement en mars 2003. L'année 2002 apparaît comme la période de l'essor de l'intérêt européen pour les pays voisins sans ignorer les années 1990, quand différents aménagements « externes » s'imposent surtout sur les relations de l'Union et des pays limitrophes, l'ampleur de l'Espace économique européen et les liens entre l'UE et les

³ Conseil européen de Copenhague de 2002

⁴ Romano PRODI, discours prononcé à Bruxelles sur l'Europe élargie, dans le cadre de la sixième conférence mondiale du réseau ECSA (projet Jean Monnet), 5 et 6 décembre 2002

⁵ Groupe des sages sur le dialogue interculturel, « *Le Dialogue entre les peuples et les cultures dans l'espace euro-méditerranéen* », Bruxelles, octobre 2003.

autres espaces institutionnels dits européens comme le Conseil de l'Europe, qui inclut aussi des pays limitrophes à l'Union.

Pourtant, les interventions européennes vis-à-vis des pays voisins, quelques fois hésitantes, quelques fois dynamiques, se caractérisent par une diversité basée aux relations indiquées et sur les orientations à donner pour chaque pays. En revanche, elles partagent toutes la même technique de légitimation, à la suite de l'évolution commune des relations entre l'UE et de ses contiguïtés géographiques dans le cadre de l'élargissement de 2004.

Les inquiétudes des européens pour le nouveau voisinage après 2004 étaient déjà exprimées par un nombre significatif d'hommes politiques au cours de l'année 2002. En janvier 2002, le ministre britannique des affaires étrangères, Jack Straw, adresse une lettre à son homologue espagnol, Josep Piqué. Il s'interroge sur les problématiques liées aux nouveaux voisins et leur situation interne, notamment, pour l'Ukraine et la Biélorussie, en matière de la criminalité transfrontalière, de trafic et d'immigration illégale ou, pour la Moldavie, en ce qui concerne la pauvreté écrasante du pays⁶. Cette lettre emblématique de la future politique de voisinage traite d'une sorte de statut spécial de voisin ancré dans un cadre caractérisé par les principes de démocratie et d'économie de marché.

Cette lettre a provoqué la réponse de Romano Prodi, président, à l'époque, de la Commission européenne⁷. Il a imaginé alors deux types possibles de relations avec les pays voisins de l'Union. Il a distingué entre, d'une part, une coopération renforcée avec les pays frontaliers menacés par les flux migratoires et les aspects sécuritaires et, d'autre part, l'établissement des relations spéciales dans le cadre d'une politique plus large de voisinage, qui impliquerait toutes les régions situées en bordure de l'Union, du Maghreb à la Russie.

En réalité, la perspective plus concrète d'une coopération étroite entre l'Union et ses partenaires, surtout sur les aspects sécuritaires, exprimée par Jack Straw a mené au choix de la deuxième solution qui se caractérise par le rejet d'un lien unique et

⁶ Foreign and Commonwealth Office, Letter from Jack Straw to Josep Piqué, le 28 janvier 2002.

⁷ Romano PRODI, L'Europe et la Méditerranée : venons-en aux faits, Louvain-la-Neuve, speech 02/589, 26 novembre 2002

direct entre une éventuelle politique de voisinage et un dossier sécuritaire. En effet, les références continues à la nécessité du développement d'une politique de voisinage plus complexe qu'une simple politique sécuritaire vont occuper le devant la scène dans les derniers mois de l'année 2002. L'Union et ses contiguïtés dominent les discours du président de la Commission européenne et cette série d'interventions s'achève avec une allocution devant la conférence mondiale de la *European Community Studies Association* des 5-6 décembre 2002 qui développe plus avant l'idée de Prodi sur une « politique plus large de voisinage ». Tout semble prêt pour la planification et la mise en œuvre d'une politique européenne globale pour ses alentours.

Depuis sa naissance en 2003⁸ la politique de voisinage mise en œuvre après l'élargissement du 1^{er} mai 2004, délimite une nouvelle phase historique pour l'Union et sa présence au-delà de ses frontières extérieures. Dans cette première phase elle inclut d'une manière homogène tous les pays frontaliers de l'Union⁹ et les pays candidats qui ne participent pas à la politique de voisinage. Les caractéristiques principales de cette nouvelle politique externe de l'Union sont à la fois la détermination d'un nouveau genre de partenaires et par le développement d'une stratégie évoluée vis-à-vis de ces nouveaux États associés réunissant chacun des particularités non négligeables.

Le projet européen d'une approche spéciale avec les pays frontaliers au Sud et à l'Est va constituer une perspective alternative à la pratique de l'élargissement dominant les politiques appliquées à la périphérie extérieure de l'Union jusqu'à 2003, comme le souligne Romano Prodi, « nous ne pouvons toutefois continuer éternellement [...] avec le seul instrument de l'élargissement. Nous ne pouvons pas diluer le projet politique européen et transformer l'Union européenne à une zone de libre-échange à l'échelle du continent »¹⁰. L'ancien président de la Commission nous

⁸ Communication de la Commission « *Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud* » COM (2003) 104 final, le 11.3.2003

⁹ L'Algérie, la Tunisie, le Maroc, la Libye, l'Égypte, l'Israël, le Liban, la Syrie, la Jordanie, les Autorités palestiniennes, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, l'Arménie, la Biélorussie, l'Ukraine et la Moldavie.

¹⁰ Romano PRODI, L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité, Speech 02/619, Bruxelles, 5 décembre 2002

avertit à l'avance de l'apparition d'une nouvelle politique extérieure de l'Union qui bien que proche de celle de la pré-adhésion la dépasse.

Le projet initial du rapprochement est formé autour de la notion de partage, d'une part, des valeurs démocratiques communes et, d'autre part, des principes économiques articulés autour des quatre libertés de circulation qui constituent la pierre angulaire du marché commun européen. La question qui se pose dans la genèse concerne surtout les limites des relations bilatérales. Romano Prodi clarifie ce point en précisant que cette politique sera « davantage qu'un partenariat, mais moins qu'une adhésion ». Elle visera à terme à « tout mettre en commun sauf les institutions »¹¹. On voit déjà les limites juridiques de la nouvelle politique qui balance entre une politique interne (accords d'association) et une politique externe (accords de partenariat).

La question du voisinage oscille donc entre intégration et élargissement sans prendre une forme politique concrète pendant les premières années de son adoption par les parties impliquées. L'enjeu reste surtout politique sans pour autant ignorer la dimension juridique. La première cible de l'Union s'oriente plus vers l'installation d'une politique stable à la base de la mise en œuvre d'une armature d'instruments politiques que vers la clarification de la relation juridique désirée par les dirigeants et les Etats membres de l'Union. Les Plans d'action, les Documents de stratégie et les Rapports par pays s'inscrivent clairement dans une reformulation des relations entre l'Union et les pays de l'Europe de l'Est. Elle vise le projet d'« œuvrer avec [les] 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... »¹².

Treize ans après l'apparition de la politique de voisinage, presque jour pour jour, l'Union cherche, désormais, à adapter cette politique-clef aux besoins des pays partenaires, dans le cadre d'une politique commune, d'après le principe de différenciation qui impose un traitement spécial pour chacun d'entre eux. Sur un modèle largement inspiré de la politique d'élargissement et approuvé pour son

¹¹ Ibid, p.3

¹² Communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11/03/2003

efficacité, l'Union trace son avenir conventionnel avec ses voisins en vertu d'une catégorisation selon la géographie et les besoins réels des partenaires propres ceux de l'Est et du Sud.

Depuis son apparition en 2004 et après toutes les évolutions déjà apportées dans son cadre, la politique européenne de voisinage a montré ses possibilités d'évolution, une évolution qui ne pourrait pas exister sans la diversification des pays partenaires en fonction de critères géographiques, politiques et sociaux. Le caractère flou de cette nouvelle politique européenne implique son insuffisance au regard des exigences des pays partenaires. Cela est particulièrement vrai avec la séparation entre les États l'Est et du Sud. En effet, l'Union européenne a lancé un « partenariat oriental »¹³ dans le but de compenser une liaison défectueuse avec ses voisins de l'Est, découlant de la souplesse des Accords de Partenariat et de Coopération.

Ainsi, après le lancement et la stabilisation de la forme et de l'orientation de la politique européenne destinée à l'étranger proche de l'Union, l'intérêt se déplace maintenant vers l'intensification des relations conventionnelles. Celles-ci s'appuyaient, jusqu'en 2014, pour tous ces États sur des accords de partenariat et de coopération conclus avant l'apparition de la politique de voisinage. Le partenariat oriental ne constitue que la proposition de l'Union pour le renforcement de ses relations conventionnelles avec ses six voisins orientaux, la Géorgie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie, l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie qui prennent la place des partenaires privilégiés. L'ambition de la création d'un cercle d'amis planifiée par la politique de voisinage en 2003 semble insuffisante et on peut logiquement s'interroger sur les nouveautés apportées par le partenariat oriental. Le bon fonctionnement des Plans d'action dans les pays voisins de l'Europe de l'Est et les accords de partenariat et de coopération déjà dépassés pour ces pays promettent une nouvelle situation qui va succéder aux liaisons historiques des deux parties. Ainsi, le partenariat oriental rétablit les objectifs et les instruments de cette politique qui mènent indéniablement à la conclusion des nouveaux accords avec les voisins européens à l'Est, ainsi qu'à la « non exclusion » de leur adhésion possible à l'Union.

¹³ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 03/12/2008

Les initiateurs du projet de la politique de voisinage et de sa dimension orientale tirent les conséquences de la création d'une branche de cette politique spécialisée pour les besoins des pays voisins de l'ex-bloc soviétique. L'insertion dans le traité de Lisbonne du nouvel article 8 TUE et plus précisément de son deuxième paragraphe permet la conclusion des accords d'association avec les voisins à l'Est en maintenant ainsi l'espoir de quelques partenaires d'une adhésion possible à l'Union. Pourtant, celle-ci ainsi que chaque évolution sur les relations bilatérales ne seront possibles qu'en vertu du principe de la conditionnalité positive et de l'accomplissement des obligations réciproques prévues par les nouveaux accords.

Sur le plan institutionnel et après l'échec du traité instituant une constitution pour l'Europe, les États membres gardent un rôle essentiel sur la définition des relations de l'Union avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Pourtant, au niveau conventionnel tant de l'ex-Communauté que de l'Union et dans la mesure où il s'agit des accords caractérisés par la prédominance des aspects commerciaux, l'ex-article 133 TCE (art. 207 TFUE) règle toujours les accords de partenariat et de coopération existant avec la plupart des pays partenaires de l'Europe de l'Est jusqu'en 2014. Cela permet la domination de la Commission tant en ce qui concerne leur conclusion, que du contrôle de leur mise en œuvre pendant presque toute la durée et l'évolution de la politique de voisinage. En revanche, les nouveaux accords de voisinage, c'est-à-dire des accords d'association, déjà en vigueur avec la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie, et la mise en œuvre du traité de Lisbonne en 2007 ont changé partiellement la procédure de la conclusion des accords par le recours au principe de codécision et en renforçant le rôle du Conseil. En effet, la Commission a vu sa domination s'affaiblir et le Conseil, qui autorise l'ouverture des négociations en arrêtant les directives de négociation et en concluant les accords, a occupé une place importante dans l'évolution de la politique de voisinage (art. 218§2 et 6 TFUE).

La particularité intrinsèque de la politique de voisinage dans sa dimension orientale tient à l'existence d'une promesse réelle de sa substitution par une stratégie de pré-adhésion qui n'a jamais été exclue pour les ex-pays soviétiques. Le concept de voisinage qui a duré presque dix ans pour les pays avoisinants de l'Europe de l'Est a dû prendre une forme particulière conforme à la spécificité des « voisins orientaux ». Le volet multilatéral du partenariat oriental, avec un nombre d'initiatives politiques,

techniques et pratiques novatrices, offre l'opportunité d'« européeniser » le voisinage oriental de l'Union tant au niveau économique que politique. Ce qui reste un préalable au progrès de la politique de voisinage et de sa dimension orientale est sans doute le rétablissement des relations conventionnelles via les accords d'association, adaptés aux nouveautés insérées par le traité de Lisbonne. Les instabilités de la région et l'apparition récente des premiers accords d'association avec les trois ex-pays soviétiques voisins nous emmènent à une série de réflexions sur l'opportunité des nouvelles relations conventionnelles, le rôle et la contribution des Institutions européennes à leurs constructions et les questions pratiques et techniques concernant leur mise en place.

Dans ce cadre, le travail sur une analyse détaillée du développement des relations de l'Union avec les pays partenaires situés en aval de ses frontières orientales passe par la recherche de la dimension politique de la politique européenne de voisinage et de sa place dans l'évolution des relations extérieures de l'Union avec les pays voisins après la chute des régimes socialistes dans le continent européen. La tactique de l'inclusion des pays frontaliers de l'Union constitue un des principes fondamentaux de l'exercice de la politique étrangère européenne et la prise en compte de l'adhésion successive des pays voisins à l'EEE ou à l'Union européenne justifie l'intérêt particulier de l'Union pour les pays voisins apparus après l'élargissement de 2004. De même, l'importance de la région d'Europe orientale pour le marché européen et pour l'approvisionnement énergétique de l'Union ont l'emmenée à penser en termes tant politiques que économiques et à créer une politique unique englobant l'ensemble des pays voisins d'Europe orientale (Première Partie).

Toutefois, la non reconnaissance de la personnalité juridique de l'Union qu'avec le traité de Lisbonne et la concurrence entre les États membres, surtout les plus forts, sur le domaine des relations extérieures de l'Union et leur présence diplomatique dans la scène internationale posent une série des questions sur la méthode de l'évolution de la politique européenne de voisinage et sa dimension orientale. Par ailleurs, le besoin de l'inclusion accrue de la région d'Europe orientale au marché intérieur de l'Union et l'alignement des normes et des ordres juridiques des pays partenaires à ces de l'Union ont formé les régimes juridique et financier de la politique de voisinage et spécialement du partenariat oriental (Deuxième Partie).

PREMIÈRE PARTIE:
UNE POLITIQUE EUROPÉENNE GLOBALE À L'ÉGARD DE LA
RÉGION DE L'EUROPE DE L'EST

L' Union Européenne a affirmé son rôle politique international depuis presque sa création. Les pays fondateurs des Communautés européennes avaient très tôt compris qu'une Europe sans un minimum de cohésion ne peut pas exister. Au début, ils ont taché de créer un « noyau dur » composé de pays de l'Europe de l'Ouest, puis ils ont atteint les pays de l'Europe de Sud et finalement ils ont porté leur regard à l'est¹⁴.

La suite naturelle d'une telle politique d'ouverture du « noyau dur » vers les pays limitrophes, correspond à la Politique de voisinage et surtout l'expansion des pratiques européennes aux pays de l'Europe de l'Est. Par ailleurs, la Politique de voisinage et plus précisément sa dimension orientale n'est pas apparue tout à coup, comme un « Deus ex machina ». Le parcours oriental de la politique de voisinage est le produit des efforts continus et diachroniques du rapprochement de l'Union européenne et des pays frontaliers de l'Est.

En effet, l'histoire d'agrandissement de l'Union européenne n'a pas permis immédiatement l'apparition d'une politique structurée et orientée sur les nécessités et particularités de la région de l'Europe de l'Est. Ce sont l'apparition de la Politique européenne de voisinage en 2004¹⁵ et l'accomplissement des débats internes de l'Union Européenne qui ont permis la concrétisation d'une politique extérieure précise pour la région de l'Europe de l'Est.

En même temps, l'intérêt des pays voisins pour la configuration de l'Union européenne et leur espoir caché d'adhésion, ont attiré l'attention de Bruxelles sur la construction d'une forme unique des relations avec les pays limitrophes de l'Europe

¹⁴ Adhésion des dix pays de l'Europe de l'Est le 01/05/2004 et de la Roumanie et la Bulgarie le 01/01/2007

¹⁵ PEV, Document d'orientation du 12 mai 2004, COM (2004) 373 final

de l'Est qui est apparue et s'évolue d'un rythme lent via la politique régionale de voisinage (Titre 1).

La seule apparition d'une politique commune vis-à-vis de la région, après des approches temporaires et solidaires des pays membres de l'Union européenne, n'exprimait pas les ambitions de deux parties. L'Union européenne entourée par un éventail de voisins tout à fait différents, préférait développer des relations uniques et privilégiées avec chacun d'eux. Par ailleurs, chaque pays voisin souhaitait être l'objet préféré de l'Union européenne, parmi les autres pays voisins concurrents.

À l'origine, c'est la combinaison de la maturité de la politique extérieure européenne d'une part et d'autre part la nécessité de classification des pays voisins de l'Union européenne qui ont amené à la division de la Politique de voisinage selon les régions d'intérêt, en zone d'Est et en zone de Sud. L'accomplissement du plan d'action pour la région va de pair avec la conceptualisation d'une orientation orientale dans le cadre de la Politique de voisinage¹⁶. (Titre 2).

¹⁶ Communication de la Commission du 03 décembre 2008, COM (2008) 823 final

TITRE 1: LE RYTHME LENT DE L'IDENTIFICATION D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE RÉGIONALE

L'Union européenne n'a jamais caché son intérêt pour la région d l'Europe de l'Est. Tant l' Union Soviétique que la Communauté des Etats Indépendants (CEI)¹⁷, les voisins européens à l'Est jouent toujours un rôle important pour l'équilibre et la prospérité du continent européen.

Depuis son apparition¹⁸, la Communauté européenne cherche à limiter les affrontements tant politiques que géographiques dans l'Europe. L'Union européenne arrive pour compléter ce plan de l'accomplissement du continent européen grâce à la suppression des lignes frontalières réelles et imaginaires entre les Etats européens. Le début se réalise en vertu de l'accord de Schengen¹⁹ où la suppression des frontières devient le leitmotiv de l'abolition des limites terrestres dans le cadre de la politique du marché intérieur.

Dans ce contexte et après la délibération des pays de l'Europe de l'Est par la domination soviétique, les relations bilatérales deviennent de plus en plus étroites. Les essais solidaires tant de l'Union européenne que des Etats membres peuvent aboutir à la préparation du terrain pour une approche organisée du groupe des pays de l'Europe de l'Est en vertu d'une seule politique limitée dans une zone géographique de proximité (chapitre 1).

En d'autres termes, le seul intérêt de l'Union européenne ne serait pas capable de conduire à la conceptualisation d'une politique commune pour la région, sans l'adhésion des dix pays de la région²⁰.

¹⁷ La Communauté des pays ex-soviétiques indépendants après la chute de l'Union soviétique en 1991

¹⁸ Traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957

¹⁹ Accord de Schengen du 14 octobre 1985 et du 19 juin 1990

²⁰ L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la République tchèque, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la Hongrie depuis le 1^{er} mai 2004, la Bulgarie et la Roumanie depuis le 1^{er} janvier 2007

Ainsi le déficit d'une Union européenne stable et d'une Europe sans trop de différences passe par l'action organisée et planifiée dans le cadre d'une politique spéciale pour la région, avec une dimension variable selon les nécessités et les besoins des pays qui entourent l'Union européenne. Dans cette perspective, on voit, en 2003, la genèse d'une politique européenne destinée à promouvoir les relations bilatérales²¹ depuis la préparation des pays partenaires jusqu'à la phase d'une candidature pour l'adhésion à l'Union européenne sans offrir ce « cadeau » dans une première phase mais en laissant un espoir pour les voisins qui le désirent dans un second temps.

Dans ce cadre, l'apparition d'une politique réussissant à couvrir les besoins d'un cercle de pays voisins ayant peu de similitudes mettant en exergue le rapprochement progressif des deux cotés, ne peut pas aboutir sans la contribution de l'Union européenne et des pays partenaires. La nouvelle politique de voisinage, grâce à son ampleur et à sa teneur variable (chapitre 2), se trouve toujours en mutation dimensionnelle et matérielle, jusqu'à son accomplissement qui pourrait conduire à une adhésion à l'Union, éventuelle, des pays partenaires à de l'Europe de l'Est, malgré le gel de la procédure de l'élargissement à cause surtout de la crise financière.

²¹ Communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11 mars 2003

CHAPITRE 1:

LA CONCEPTION EUROPÉENNE GLOBALE D'UNE POLITIQUE UNIQUE DANS UNE ZONE DE PROXIMITÉ

Les relations tant conventionnelles que politiques entre l'Union européenne et les pays de l'Europe de l'Est sont issues d'un changement continu des frontières européennes. La transformation successive tant de l'Union européenne que du continent européen a beaucoup influencé la conceptualisation des relations et des alliances entre l'Union européenne et les pays de l'Europe de l'Est. A cet égard on distingue une gradation des relations bilatérales jusqu' à l'apparition d'une politique européenne commune pour la région.

Originellement, les pays de l'Europe centrale avaient toujours leur regard dirigé vers l'Est. L'expansion des Communautés européennes jusqu' à la limite du continent européen ne constitue qu'un motif réalisable de la Communauté économique européenne. Ainsi, l'adhésion de chaque nouveau Etat membre signifie la multiplication des bénéfices économiques et politiques pour l'Union. Dans l'article 49 du traité instituant l'Union européenne²², les fondateurs de cette existence politique et juridique ont prévu la préparation et l'accomplissement du bon voisinage avec les pays de l'Europe de l'Est grâce à l'espoir octroyé par le traité d'une adhésion potentielle de tous les pays européens à l'Union.

Néanmoins, au-delà du cadre de l'Union européenne il y avait toujours des préoccupations de la part de quelques pays européens pour leurs pays voisins de l'Europe de l'Est. Les tentatives d'approche bilatérale entre ces pays et les pays de l'Europe de l'Est ont directement contribué à leur cohésion sociale, politique et économique dans la mesure où le terrain était propice. Ainsi, l'attitude et l'intérêt des pays voisins de l'Europe de l'Est ont permis à l'Union européenne de plus facilement définir son voisinage et par conséquent la zone de son intérêt. Les pays partageant

²² L'article 49 TUE, paragraphe 1 prévoit que tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 2 (ex-article 6), peut demander à devenir membre de l'Union

toujours les mêmes inquiétudes avec l'Union européenne - tirant quelque chose de la culture dite « européenne » - ne restent pas hors du plan européen pour la région.

Dans ce contexte, les intérêts de l'Union européenne et des pays membres d'une part et l'attrait des pays de l'Europe de l'Est pour le modèle européen d'autre part, ont permis le développement des relations politiques, économiques et juridiques bilatérales (Section 1) jusqu' à la métamorphose de ces relations en une politique européenne commune, la Politique européenne de voisinage (Section 2).

SECTION 1: LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES PAYS PARTENAIRES DE L'EUROPE DE L'EST AVANT L'APPARITION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

L'Union européenne, depuis le traité de Maastricht, cherche à resserrer ses relations avec les pays tiers. Malgré son immaturité politique, le manque d'un plan global sur ses actions extérieures et sa présence discrète sur la scène internationale, l'Union européenne vient de préciser que son rôle international se limite « ...au maintien de la paix et au renforcement de la sécurité internationale... »²³. A cet égard, elle s'inquiète surtout de son entourage qui pourrait jouer un rôle important par rapport à son équilibre intérieur, sa croissance économique et surtout par rapport à son avenir stable. Elle cherche donc à adopter une approche spécifique vis-à-vis de son entourage sans porter atteinte aux compétences prévues par le troisième pilier du traité instituant l'Union européenne et en respectant les particularités des régimes de l'Europe de l'Est au-delà de ses frontières.

En effet, ce n'est pas seulement l'Union européenne qui fait évoluer ses relations extérieures et qui se trouve à la recherche d'un bon voisinage avec l'Europe de l'Est – surtout grâce à l'adhésion des pays PECO²⁴ - c'est aussi la dissolution de

²³ Titre V, art. 11 TUE

²⁴ Pays de l'Europe centrale et orientale

l'Union soviétique en 1992, qui change la carte géopolitique de la région et pose des nouvelles données dans les relations bilatérales. Cela signifie que l'axe de cette relation bilatérale est construit par les deux parties, tant par l'Union européenne - entité et pays membres - que par ses pays frontaliers de l'Europe de l'Est. Les deux parties posent alors la base d'une recherche en vue des relations efficaces pour l'ensemble. L'Union européenne tire son intérêt pour la région en vue de la satisfaction de ses bénéfices vitaux (paragraphe 1) sans ignorer les intérêts de l'autre côté. Grâce au développement intensif de l'intérêt européen pour les régions frontalières, une politique commune a pu finalement voir le jour : la Politique européenne de voisinage, bâti sur un plan préparatoire détaillé ²⁵(paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1: L'INTÉRÊT PARTAGÉ POUR UNE RELATION BILATERALE APPROFONDIE

L'Union européenne qui a incorporé les pays de l'Europe de l'Est grâce à l'adhésion des ex-pays communistes pendant le grand « Big-bang » de 2004²⁶, n'a pas caché son grand intérêt pour la région voisine de l'Europe de l'Est, au-delà des frontières communautaires. Cette attitude européenne n'est pas le produit d'une politique désintéressée. La politique extérieure de l'Union européenne, prématurée et inachevée, cherche à offrir des bénéfices importants pour la politique extérieure européenne. Après des années de maturation intracommunautaire, l'Union européenne décide de trouver une place pas non négligeable sur la scène internationale et dans le « paysage » européen. Mais elle cherche aussi à savoir quels seraient les bénéfices que sa présence pourrait apporter en terme de dynamisme dans la région de l'Europe de l'Est (A).

De l'autre côté, les pays frontaliers de l'Europe de l'Est ne se sont pas laissés emporter par les offres européennes. Leur histoire tourmentée ayant comme base

²⁵ Conseil européen de Copenhague de 2002, Communication de la Commission « Une plus grande Europe : nouveau cadre des relations avec nos voisins de l'Est et de Sud » du 11 mars 2003

²⁶ L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la Tchéquie et l'Hongrie en 1^{er} mai 2004

commune leur relation avec une grande puissance, la Russie, ne les permet pas de perdre de temps (B). Ils revendiquent leur contribution à la structuration de cette nouvelle politique européenne extérieure qui ne tarde pas à arriver.

A. LES BÉNÉFICES ÉVENTUELS POUR L'UNION EUROPÉENNE

La priorité de l'Union européenne en vue du développement d'une politique commune à l'égard des pays limitrophes, est le maintien des acquis depuis l'apparition des trois Communautés européennes.²⁷ La complexité de l'histoire de la structure européenne a abouti à la construction d'un système politique qui a besoin d'un environnement équilibré et calme pour perdurer. Pour l'instant, le risque d'un dérèglement viendrait de l'extérieur. L'Union européenne ne peut pas se permettre d'évoluer dans un environnement instable. Or, logiquement, un des premiers risques de menace de l'équilibre de l'édifice européenne serait son voisinage et plus particulièrement les pays limitrophes de l'Europe de l'Est. Une collaboration bilatérale pourrait offrir à l'Union européenne une garantie sereine de son bon fonctionnement (1).

D'un autre côté, il faut prendre en compte le rôle « passif » de l'Union européenne dans ses transactions avec l'ensemble des pays limitrophes de l'Europe de l'Est. Une communauté des Etats qui compte plus que 490.000.000 d'habitants²⁸, la première puissance commerciale au monde, avec une superficie de 4.280.000 km², l'Union européenne a besoin au-delà d'un environnement stable, de plus d'énergie qu'elle n'en produit. L'Union européenne reste faible sans posséder des ressources énergétiques continues et crédibles. La solution de facilité serait de pouvoir bénéficier de l'énergie produite ou transportée par les pays voisins. L'Union européenne a donc tout intérêt à entretenir des bonnes relations avec le pays de l'Europe de l'Est afin de garantir une Europe énergétique stable (2).

²⁷ CECA en 1950, CEE et EURATOM en 1957

²⁸ Après l'adhésion de la Bulgarie et la Roumanie le 01/01/2007

1. La stabilité de la région, critère de la sécurité européenne²⁹

La réussite majeure de l'Union européenne réside en la conquête de la stabilité de ce qu'on appelle l'Europe.³⁰ Dans un premier temps, sous couvert de ce désir d'équilibre, l'Union européenne a pu unifier des territoires et des idéologies antagoniques. Mais, afin de garantir durablement cette stabilité, elle a besoin de s'étendre au-delà des frontières communautaires et surtout dans les pays voisins. Outre la difficulté de représenter une force mondiale à l'ère de la mondialisation cela ne serait possible sans une action politique très bien planifiée. La stabilité de l'Union européenne n'est pas suffisante à l'égard du changement de la carte de l'Europe. L'adhésion à l'Union européenne des dix Etats orientaux en 2004 a, en beaucoup de points, changé les frontières politiques et géographiques de l'Union européenne et du continent européen.

En effet, ce qui est devenu un vrai défi pour l'Union européenne, c'est le maintien de cette cohésion et de cet équilibre intérieurs dans les nouveaux pays membres et au-delà cela, dans les pays limitrophes de l'Est. L'Union s'agrandit et avec elle, ses frontières géographiques. Pour M. Verheugen, ex membre de la Commission européenne, *la stabilité de l'Europe ne peut pas exister sans son « exportation » à son entourage.*³¹ Dans ce contexte, les territoires qui possèdent des frontières terrestres avec l'Union européenne pourraient être le but le plus facile de cette exportation.

En outre, l'Union européenne, grâce à sa flexibilité apparue avec l'adhésion des ex-pays soviétiques, a posé comme priorité la création, autour d'elle, d'un cercle d'amis³². Au jour d'aujourd'hui, les pays frontaliers de l'Europe de l'Est pourraient devenir le catalyseur de la stabilité et finalement de la prospérité européenne.

Plus précisément, depuis l'arrivée des dix nouveaux Etats membres, l'Union européenne réfléchit à sa nouvelle situation territoriale et, par conséquent, à ses

²⁹ Une Europe sûre dans un monde meilleur, 12/12/2003, p. 7

³⁰ Romano Prodi, discours du 5 décembre 2002

³¹ Günter Verheugen, discours prononcé à Moscou le 27 octobre 2003

³² Communication de la Commission, COM (2003) 104 final du 11/03/2003, p. 2

nouveaux voisins. Elle a connaissance en aval de tous les problèmes qu'elle devra affronter après son élargissement à l'est et cela surtout en ce qui concerne les domaines prioritaires pour sa sécurité. La différenciation des pays voisins de l'Est non candidats apparaît comme une difficulté à ne pas négliger. L'Union européenne devra aussi trouver les composantes communes aux caractéristiques des pays voisins afin qu'elle puisse créer une action flexible face aux menaces visant sa stabilité et sa sécurité.

L'Union européenne désire donc pour la région sécurité, stabilité et paix. Or, les principales menaces visant ces objectifs sont le crime transnational (1), les conflits régionaux (2), le terrorisme (3), les stupéfiants (4) et la prolifération des armes de destruction massive (5). Ces menaces représentent déjà pour l'Union européenne de nouvelles et importantes sources de préoccupation.³³

1.1. Le crime transnational

Le crime transnational joue un double rôle dans la sécurité de l'Union européenne. On peut distinguer sa présence au niveau régional et au niveau international. Le crime extérieur peut toujours devenir un crime intérieur et, par conséquent un crime international. Dans la mesure où l'Union européenne devient un acteur tant régional que global, elle aura plus à se confronter à des problèmes interrégionaux qu'à des problèmes intérieurs.³⁴ L'existence de frontières, en soi, amène à la caractérisation des crimes comme intérieurs ou extérieurs. Or, chaque crime extérieur peut se transformer en un crime international à partir du moment où il influence la stabilité et la sécurité de l'Union européenne et du continent européen. Dans ce contexte, c'est un vrai défi pour l'Union européenne que de contribuer à la lutte contre le crime transnational et par le même international.

³³ Romano ALIBONI, "The Geopolitical Implications of the European Neighborhood Policy", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, No 1 (2005), pp. 1-4

³⁴ John EDWIN MROZ, "Securing Europe and its Neighbours", *European view*, Autumn 2005, p. 107

Le concept du crime transnational trouve son origine dans l'apparition de la Société des Etats et dans la systématisation du droit international et surtout de son axe pénal. La prise en compte de cette notion au sein de la communauté internationale constitue un facteur important dans la lutte contre le crime international organisé. Dans cette notion de crime international et plus concrètement de crime transnational, on inclut le trafic des drogues, la traite des femmes ou même encore, le crime électronique. A l'ère de la globalisation, le crime international n'est pas loin des frontières européennes. On peut le rencontrer sous différentes formes : crime électronique, crime économique ou encore crime environnemental.

Finalement, ce qui arrive comme résultat de l'action de l'Union européenne face au crime international c'est ses motivations: son intérêt clair et indiscutable pour la prévention du crime international capable d'affecter la sécurité européenne et non l'aide de l'Union européenne aux pays tiers de battre leur crime intérieur. Le crime international constitue un défi pour l'Union européenne dans la mesure qu'il concerne des issues et dangers internationaux mutuels avec les pays limitrophes menaçant la stabilité européenne. Les pays partenaires sont obligés d'agir conjointement avec l'Union européenne, en ce qui concerne la lutte contre cette menace majeure du crime international ou transnational, en faveur de l'Union.³⁵

1.2 Les conflits régionaux

L'Union européenne est constituée d'un ensemble de pays qui ont réussi à intégrer dans leur fonctionnement un minimum de valeurs communes comme la démocratie, l'état de droit et la mobilisation de la société civile. Depuis sa création, l'Union européenne désire l'établissement de la paix dans le continent européen et la transmission de ses valeurs communes aux pays limitrophes dans un premier temps et par la suite, aux autres pays tiers.

Ainsi, l'Union européenne a essayé d'éviter la construction d'un « rideau de fer » tout le long de ses frontières. En revanche, elle a engagé la réunification du

³⁵ Accord de partenariat et de coopération avec l'Ukraine, art. 6

continent européen, un vrai défi pour sa prospérité et son développement.³⁶ Les conflits voisins sont donc par exemple toujours une menace pour l'Union européenne. En aidant les pays frontaliers, elle s'aide soi-même. A la base de cette réflexion, elle pose comme priorité la prévention des conflits régionaux gelés qui menacent non seulement les pays tiers où ils se produisent mais aussi l'Union européenne.

En effet, après la guerre froide, l'Union européenne a pu rapidement se développer grâce à la prévention des conflits tant sur son territoire que dans les territoires voisins. Elle a bien compris que le développement autour d'elle d'un cercle de pays bien gouvernés, sans conflits ni guerres pourrait garantir la stabilité et la sécurité de l'Union.

D'autre part, à l'ère de la globalisation, la notion de région n'est plus la même qu'au début du siècle précédent. Grâce à la création de l'Union européenne, l'Etat prend une autre dimension. Il perd de l'importance au profit de l'ensemble, de l'Union. Sur cette base, le continent européen en entier devient donc un ensemble cohérent et un conflit au sein d'un pays devient de ce fait un conflit européen. Les lignes de démarcation dans cet ensemble sont alors désuètes.

Dans ce cadre, l'Union européenne commence à réfléchir à une politique concrète lui permettant d'affronter tout conflit qui pourrait influencer son équilibre politique fragile : une politique bilatérale qui n'altérerait en aucun cas son caractère d'une « force douce »³⁷ et qui n'interviendrait pas arbitrairement dans les affaires intérieures des autres pays. Une méthode qui laisserait une place à la société civile, aux peuples intéressés et même aux ONG et qui pourrait donc éviter le recours à la force dans le désarmement des conflits.

Après avoir diminué les tensions au sein de son territoire, l'Union européenne aimerait voir s'apaiser les principaux conflits de ses pays voisins³⁸. L'intervention de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune instaurée par le traité de Maastricht³⁹

³⁶ Bennita Ferrero-Waldner, discours prononcé à Londres le 31 octobre 2005

³⁷ EU's Soft-Power Projection Role: Security Instrument of a Civil Power, *Journal of International Affairs*, Vol X, No 3, Autumn 2005, p. 11

³⁸ En Moldavie-Transnistrie, en Géorgie-Ossétie de Sud, Abkhazie et en Azerbaïdjan-Haute Karabakh

³⁹ Traité de Maastricht, Titre V, art. 11 à 28

constitue un premier pas vers une action certaine face aux conflits régionaux sur le continent européen. En ce qui concerne cette politique européenne extérieure, le traité prévoit trois modes d'action face aux conflits : la gestion militaire des crises et des conflits, la gestion civile et la prévention des conflits. C'est à l'Union européenne de choisir quel type de relations elle désire avec les pays voisins. Cela signifie qu'elle peut choisir entre une activité militaire ou une action purement civile ayant pour but l'établissement de l'ordre public, le renforcement de l'Etat de droit, la mise en place de l'administration civile et la lutte contre les causes du conflit avant ou au début de celui-ci.

Dans tous les cas, le traité de Maastricht, instaurant la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, met aussi en évidence la volonté de l'Union européenne de réduire le nombre des conflits armés dans les pays frontaliers. Cette volonté aboutit à la création d'un partenariat visant la prévention des conflits sans entraver la possibilité d'une politique européenne commune, capable d'intervenir aux conflits régionaux sans créer d'ambiguïtés de sa nature et son intention. De toute façon la prévention des conflits régionaux trouve donc une place importante dans la politique extérieure de l'Union européenne.

1.3 Le terrorisme

La menace du terrorisme n'est pas un nouveau phénomène pour l'Union européenne. Depuis les années soixante-dix, avec l'apparition des groupes de terroristes comme les Brigades Rouges en Italie ou le Bader-Meinhof en Allemagne, l'Union européenne doit faire face à une vraie menace dans le domaine de sécurité. L'attaque du 11 septembre 2001⁴⁰ a donné une nouvelle dimension du terrorisme, celle du terrorisme international.

À l'ère de la globalisation et des nouvelles technologies, la notion même de frontière tend à disparaître et rend de ce fait communs les problèmes des différents pays et régions. Le terrorisme, un phénomène répandu surtout dans les pays instables,

⁴⁰ Attaque terroriste au centre mondial du commerce, à Manhattan, Etats-Unis

acquiert une ampleur transnationale et interétatique. C'est en 2003 que le Conseil européen identifie le caractère international du terrorisme⁴¹. Il classe le terrorisme en terme de menace principale pour l'Europe et reconnaît son caractère sous-jacent et imprévisible. L'Union européenne commence à craindre non seulement d'être la victime du terrorisme international mais aussi de devenir la plaque tournante des terroristes internationaux.

Dans ce contexte, après l'attaque de Madrid⁴² l'Union européenne cherche à promouvoir une action commune face au terrorisme et face aux risques visant la sécurité européenne. Elle pose la question de la coopération avec les Etats et les peuples frontaliers et elle classe le problème du terrorisme dans les priorités du programme de lutte contre les menaces visant l'Union européenne, adopté par le Conseil européen en 2004⁴³. Elle trouve finalement une liaison avec les pays voisins qui pourrait renforcer cette lutte contre la menace du terrorisme : le renforcement des valeurs communes européennes, la lutte contre les régimes pseudo-démocratiques et le terrorisme, tous ces éléments qui pourraient affecter la vie européenne⁴⁴. Le modèle européen se base sur les idéaux européens et surtout sur la démocratie, l'état de droit et la dignité humaine qui sont toujours des victimes potentielles du terrorisme international. Le point essentiel permettant de résoudre ce problème actuel du terrorisme est la mise en place d'une coopération étroite avec les amis-voisins de l'Union européenne qui ne sont pas exclus des terroristes potentiels est la vraie solution de cet énigme contemporaine.

Enfin, l'Union européenne dans le cadre de la Stratégie Européenne de Sécurité⁴⁵, appliquera un plan d'action face au terrorisme venant de l'extérieur. Dans

⁴¹ Conseil européen, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », *Stratégie européenne de Sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, précité, p. 3

⁴² 11 Mars 2004

⁴³ Conseil européen, Document stratégique: « *Programme de la Haie: Renforcement de la liberté, de la sécurité et de la justice dans l'Union européenne.* », 13 décembre 2004

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Malgré l'inclusion dans le traité de Maastricht de la coopération dans le domaine des affaires intérieures et de la justice et sa prolongation partielle par le traité d'Amsterdam grâce à la création du troisième pilier et l'institutionnalisation du volet sécuritaire, le manque d'une perspective externe du domaine sécuritaire est devenu plus que profond en emmenant les Conseils européens de Tampere (oct. 1999) puis Feira (juin 2000) à reconnaître la dimension extérieure de ce volet qui pourrait inclure les

un premier temps, l'Union européenne, via une action intérieure impliquant les trois institutions européennes (la Commission, le Conseil et le Conseil de l'Union européenne)⁴⁶, demandera la coordination des pays tiers, coopération devant aboutir à l'insertion de cette politique antiterroriste dans les accords bilatéraux signés avec les pays limitrophes de l'Europe de l'Est. La crainte du terrorisme pourrait favoriser la mise en place d'une politique commune dans tous les pays voisins de l'Est.

1.4 La prolifération des armes de destruction massive

Un avantage certain pouvant résulter du développement d'une coordination spéciale entre les pays limitrophes de l'Europe de l'Est est « le blindage » de sa sécurité. La non-prolifération des armes de destruction massive est un des points essentiels pouvant garantir une Europe stable et durable.

Cette menace moderne liée tant au terrorisme international qu'au phénomène de la criminalité organisée se répand surtout à la fin du 20ème siècle. Avec les ingérences des organisations et des traités internationaux, la prolifération des armes de destruction massive reste une grande préoccupation pour l'Union européenne dans la mesure où elle constitue un ensemble bien fortifié.

relations avec les pays limitrophes. Ainsi, le Conseil européen adopte en 2003 un document qui vise à réunir tous les efforts précédents relatifs à la construction d'une politique externe cohésive en liant les aspects sécuritaires à ces du développement et de la démocratie. En effet, les points novateurs de la SES servent à la reconnaissance de la sécurité comme une condition nécessaire du développement et à la promotion d'un cercle des pays bien gouvernés au-delà des frontières orientales de l'Union. La prévention des conflits régionaux et l'intensification des activités européennes dans le voisinage européen en vue de la soutenance des objectifs stratégiques de l'Union font aussi partie du nouveau document sans exclure les missions et les opérations actives

⁴⁶ Textes produits par la Commission et le Conseil européen, approuvés par le Conseil de l'UE le 25-26 mars 2004

Dans cet esprit, le Conseil européen adopte une Stratégie Commune pour la non-prolifération des armes de destruction massive en décembre 2003⁴⁷. Il nomme, dans ce domaine, un représentant qui devra essayer d'attirer l'attention des Etats membres sur la nouvelle menace que constituent les armes de destruction massive. Cette initiative européenne aboutit à la planification de la création d'une zone d'exempte de la prolifération des armes de destruction massive autour de l'Union européenne. D'après le fonctionnement de l'Union européenne, chaque accord d'association ou de partenariat avec des pays tiers, doit inclure des clauses de non-prolifération des armes de destruction massive. Une première avancée dans ce domaine est donc réalisée. Il reste à développer le renforcement de cette politique, au niveau des pays voisins via un plan particulier pour la région de l'Europe de l'Est.

1.5 Les stupéfiants

Il est vrai que des liens étroits existent entre le crime organisé et la circulation des stupéfiants au sein de l'Union européenne. La propagation des drogues en Europe est souvent due à la faiblesse ou la déliquescence des Etats à régler leur circulation sur leur territoire. En ce qui concerne l'Union européenne c'est l'incapacité des pays limitrophes à contrôler le trafic des drogues, une des raisons importantes de l'entrée des stupéfiants illégaux au territoire européen.

Le contrôle des stupéfiants dans les pays par lesquels ils sont acheminés avant d'arriver en Union européenne, s'avère être un bénéfice important tant pour la sécurité que pour l'économie européenne. En outre, il y a toujours une liaison directe entre le trafic illégal des drogues, le commerce sexuel des femmes et les grands

⁴⁷ Il s'agit d'une Stratégie adoptée par le Conseil européen parallèlement à la SES visant la contribution par tous les Etats membres à la stratégie commune malgré leur perception des risques différente et leur intérêt varié selon les politiques sécuritaire et énergétique nationales différentes. En conséquence, l'UE a motivé une clause de non-prolifération des AMD dans la négociation des plusieurs accords d'association et de coopération et le Conseil européen des 17-18 juin 2004 a donné son accord pour la criminalisation des infractions sur l'exportation et la prolifération des AMD

groups criminels qui se livrent à l'exploitation des armes, des femmes, des immigrés et des drogues illégales.

En effet l'Union européenne considère comme une de ses priorités, sa collaboration avec les pays limitrophes dans la lutte contre le trafic de drogue.⁴⁸ Elle a compris que la mise en place d'une coopération bilatérale avec les pays frontaliers de l'Est de l'Europe pourrait contribuer à la diminution des importations de drogues dans l'Union européenne et par là même au renforcement de la sécurité européenne. De plus, depuis la mise en œuvre de la Convention de l'ONU de 1998 face au trafic illégal de drogues, l'Union européenne pense à la création et au renforcement des stratégies nationales par ses pays limitrophes, visant ainsi la lutte organisée contre la production et le trafic des substances illégales.

En plus de cette convention, déjà appliquée par les pays voisins dans le cadre de Nations Unies⁴⁹, l'Union européenne pense développer, avec les autorités des pays frontaliers de l'Est, un plan de lutte tant au niveau de la production qu'au niveau du trafic de drogues dans ses pays partenaires et dans le continent européen.

2. La sécurité énergétique de l'Union européenne

La « satisfaction » énergétique de l'Union européenne fait partie intégrante de la sécurité européenne. Or, l'industrialisation totale des Etats membres de l'Union européenne et l'épuisement de ses réserves en ressources énergétiques constituent une menace importante de son développement économique et de sa prospérité.

D'autre part, l'Union européenne avoisine à l'Est des pays qui jouent un rôle important dans le domaine de l'énergie, soit comme pays producteurs, soit comme pays transitoires. Des pays comme la Russie, l'Ukraine, les pays du Caucase de Sud disposent d'un potentiel énorme en matière de ressources énergétiques tant

⁴⁸ Commission des Affaires Etrangères du Parlement européen, Rapport final A6-0399/2005 du 07/12/2005, point 6, p. 6/18

⁴⁹ Convention des Nations Unies, signée en 1998 en réponse au trafic illégal des drogues

renouvelables que classiques comme le pétrole ou le gaz. Etant donné leurs besoins n terme économique et le fait qu'ils constituent le voisinage de l'Union européenne, celle-ci n'a pas d'autre choix que de se rapprocher d'eux.

Une autre raison qui rend nécessaire la recherche de solutions énergétiques au sein des pays frontaliers de l'Est, c'est l'importance du marché énergétique tant pour l'Union européenne que pour les pays voisins. Les notions d'investissements, d'infrastructures, de croissance économique, de renforcement du secteur privé, sont en soit les priorités de l'Union européenne destinées pour ses voisins de l'Europe de l'Est. De plus, grâce à une coopération éventuelle avec les partenaires de l'Est dans le domaine de l'énergie, l'Union européenne pourrait aboutir la cohésion normative et réglementaire qu'elle désire.⁵⁰

En ayant pris en considération toutes ces constatations, l'Union européenne commence à chercher tant les partenaires (2.1) que le cadre relationnel (2.2) afin de développer cette coopération énergétique. Elle planifie donc la méthode et les moyens nécessaires afin d'améliorer sa sécurité énergétique

2.1 Un partenariat avec les pays voisins de l'Europe de l'Est : la solution la plus avantageuse pour l'Union européenne

L'Union européenne constitue le deuxième consommateur d'énergie (gaz et pétrole) au monde. Elle a donc besoin rapidement de trouver des solutions afin de répondre à cette énorme attente en terme d'énergie, sans devoir pour autant se lancer dans des stratégies longues, coûteuses et compliquées. A ses frontières, se trouvent les réserves de pétrole et de gaz naturel les plus importantes au monde. Cela signifie que

⁵⁰ B. FERRERO-WALDNER, ex-Commissaire des relations extérieures, discours prononcé à Stockholm le 7 mars 2006

les pays autour d'elle jouent un rôle important dans son approvisionnement énergétique, soit comme fournisseurs actuels, soit comme pays de transit.⁵¹

Compte tenu de la position géographique que les pays de l'Europe de l'Est occupent et des ressources naturelles qu'ils disposent, les pays de la mer Caspienne et de la mer Noire sont la clé du problème énergétique de l'Union européenne.

A la tête des pays voisins de la région de l'Europe de l'Est, on trouve la Russie, un partenaire indispensable pour l'avenir énergétique européenne. Elle constitue un des plus importants fournisseurs de gaz naturel⁵² et de plus, elle possède une position non négligeable au sein de la production de pétrole⁵³. L'Union européenne qui dépend toujours de la Russie en terme d'énergie, elle entretient avec elle des relations étroites. L'Ukraine est aussi considérée comme un partenaire important pour son rôle de transit dans l'approvisionnement de l'hydrocarbure venant de Russie. L'Azerbaïdjan garde son rôle primordial dans le « jeu du grand pétrole »⁵⁴ depuis 1994 et la Géorgie est le carrefour du transit énergétique dans la région du Caucase de Sud.⁵⁵ Avec un voisinage si riche en réserves énergétiques, l'Union européenne essaie donc d'organiser une approche globale vers ces pays garants de sûreté énergétique.

2.2 Le cadre relationnel de la coopération énergétique

La perspective d'une alliance de plus en plus étroite entre l'Union européenne et ses voisins frontaliers à l'est rend plus claire la nécessité pour l'Union européenne de mettre en œuvre tous les moyens internes et externes appropriés.⁵⁶ Autrement dit,

⁵¹ Livre Vert de la Commission européenne du 29 novembre 2000, « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique », COM (2000) 769 final – Non publié au Journal officiel

⁵² Elle fournit plus de 20% du gaz des pays membres de l'Union européenne

⁵³ Elle fournit plus de 17% du pétrole des pays membres de l'Union européenne

⁵⁴ Les revendications du pétrole de la mer caspienne après la dissolution de l'Union soviétique

⁵⁵ Oléoduc Baku-Tbilisi-Ceyhan, gazoduc du Caucase de Sud

⁵⁶ B. FERRERO-WALDNER, ex-Commissaire des relations extérieures, discours du 20 novembre 2006

elle réfléchit à la mise en place des politiques bilatérales qui impliqueraient des investissements domestiques ou étrangers, des politiques communes en terme d'énergie, la garantie de la sécurité des transports et le rendement énergétique.

Suite à ces premières préoccupations européennes et en vue de la conceptualisation d'une politique énergétique plus concrète pour la région de l'Europe de l'Est, l'Union européenne a essayé élaboré un premier cadre institutionnel et conventionnel qui pourrait aboutir à la mise en place d'un plan énergétique efficace avec ses relations avec les pays voisins de l'Est. Ainsi, à partir du « Livre Vert » de la Commission européenne concernant la sécurité énergétique de l'Union européenne⁵⁷, la Commission arrête sa communication pour l'élaboration de sa politique énergétique après l'élargissement.⁵⁸ Antérieurement, en novembre 2004, a eu lieu, en Azerbaïdjan, avec la participation ministérielle de l'Union européenne et des pays de la mer Caspienne et Noire, de l'Asie centrale ainsi que la Russie, l'initiative de Bakou⁵⁹. Cette rencontre a abouti à un mémorandum d'entente avec l'Ukraine et l'Azerbaïdjan portant sur un partenariat énergétique et à la candidature de l'Ukraine, de la Géorgie et de la Moldavie au sein de la Communauté énergétique.

L'initiative de Bakou a très bien posé les bases de l'approfondissement de la politique énergétique européenne liée au rôle relatif de l'approvisionnement d'énergie par les pays frontaliers de l'Est. Parmi ces bases, la régulation des marchés pour les hydrocarbures et l'électricité, la sécurité des transports de l'énergie ainsi que les aspects environnementaux de la production et des transports de l'énergie représentent les points essentiels à prendre en compte afin que l'Union européenne puisse réussir son équilibre énergétique.

⁵⁷ Le « Livre vert » a été lancé par la Commission européenne le 08 mars 2006 énumérant 6 actions principales pour une politique énergétique européenne durable: a) l'achèvement du marché intérieur européen de l'électricité et du gaz, b) l'intensification de la solidarité des Etats-membres en cas de perturbation de l'approvisionnement du gaz et du pétrole, c) la diversification du bouquet énergétique de l'Union, d) la proposition d'une nouvelle feuille de route pour les énergies renouvelables et la création d'une politique extérieure commune en matière d'énergie

⁵⁸ Communication de la Commission COM (2008) 781 final du 13/11/2008

⁵⁹ Dialogue politique pour une coopération sur les domaines de l'énergie et des transports entre l'Union européenne et les pays autour de la mer Caspienne et Noir. Cette initiative a été annoncée à Bakou (Azerbaïdjan) le 13 novembre 2004 pour le domaine de l'énergie et le 14 novembre 2004 pour les transports

B. L'INTÉRÊT DES PAYS PARTENAIRES DE L'EUROPE DE L'EST POUR L'UNION EUROPÉENNE

Après l'adhésion des dix nouveaux membres de l'Europe orientale⁶⁰, l'heure est au changement, non seulement du côté européen mais aussi du côté des pays frontaliers de l'Union européenne surtout en l'Europe de l'Est. Les ex pays soviétiques qui partagent une histoire commune avec les pays de l'Europe de l'Est, font déjà partie de l'Union européenne. La question que se pose donc les pays frontaliers de l'Est est très précise : « Pourquoi pas nous? » .

De par son développement modèle, l'Union européenne est devenue synonyme de stabilité, de développement économique et surtout de valeurs communes comme la démocratie, l'état de droit et la protection des droits de l'homme. Pour les pays tiers, plus leur situation intérieure ressemble au modèle et au statut européen, plus la prospérité politique et civile devient accessible. Cet axe de pensée prédomine dans les pays voisins de l'Est et l'établissement d'une politique européenne globale pour la région pourrait constituer le cadre de réalisation de cette pensée (1).

Cette évolution des relations bilatérales offre des opportunités uniques aux pays contractants qui étaient prêts à coopérer plus étroitement avec les Communautés et l'Union. Dans ce cadre, une perspective particulière est proposée aux pays partenaires, celle de leur participation aux agences et programmes communautaires (2).

1. L'opportunité de réformes significatives pour les pays de l'Europe de l'Est

Les Etats voisins de l'Europe de l'Est ont tout intérêt à mettre en place une politique précise, cohérente et particulière à cette partie du continent européen,

⁶⁰ Le 1er mai 2004

capable d'installer un éventail des moyens et des mécanismes de diffusion des idées et des pratiques européennes.⁶¹

Les changements apportés, dans le cadre de la politique de pré-adhésion depuis les années 90, dans les ex-pays soviétiques déjà membres de l'Union européenne pourraient s'opérer proportionnellement dans certains pays non membres de l'Europe de l'Est. Du côté de ces Etats frontaliers, une politique européenne similaire à celle de pré-adhésion, adaptable aux particularités des pays de l'Europe orientale, représenterait une réelle motivation en vue d'un changement général. Ce changement inclurait nécessairement de prendre en compte les aspects indispensables à l'établissement d'un état démocratique : la démocratie et l'état de droit (1.1), la participation de la société civile (1.2) et les réformes économiques (1.3).

1.1 La démocratie et l'Etat de droit

Les pays voisins de l'Europe orientale doivent faire face à une série de problèmes similaires qui se diversifient surtout en raison du degré d'intensité de leurs causes. Il s'agit surtout des pays en difficulté (Biélorussie) ou des pays en transition (Ukraine) où la faiblesse du régime ne laisse aucune marge aux processus démocratiques. Depuis que l'Union européenne a ajouté, juste avant la guerre froide, « l'exportation » de la démocratie aux priorités de sa politique étrangère, le mécanisme de cette transmission s'est confronté à de nombreuses lacunes. Le passé soviétique des pays intéressés et la domination de la corruption dans ces pays rendent laborieuse l'adoption des méthodes démocratiques.

De plus, l'Etat de droit fait partie des revendications des pays de l'Europe de l'Est. Avec un système juridique et politique en dissolution, la corruption des Autorités et de l'administration est un phénomène quotidien. Quelle que soit leur relation future avec l'Union européenne, les pays voisins voient en cette relation une opportunité de changements importants au sein de leur système politique et juridique. Ils savent

⁶¹ M. CEREMONA, C. HILLION, "A methodology inspired by the integrated EU enlargement policy", EUI Working Papers, Law No. 2006/39

qu'ils pourraient établir un fonctionnement démocratique dans leurs institutions et autorités ou encore, adopter des mesures législatives qui privilégieraient l'égalité et une équitable accession équitable des citoyens aux institutions et au pouvoir. Dans ce cadre, les pays partenaires espèrent parvenir à l'indépendance accrue de la justice, aux reformes sectorielles de l'administration et enfin au respect des droits de l'homme et du citoyen. Une autre contribution apportée par l'Union européenne pourrait être l'assistance technique vers les pays partenaires de l'Europe de l'Est.⁶² Ces pays savent que l'Etat de droit fait partie de la tradition européenne⁶³ et que toutes les politiques menées par l'Union européenne, même ses politiques extérieures, veille à sa promotion.

1.2 La participation de la société civile

Parmi les intérêts des pays frontaliers de l'Europe de l'Est liés directement aux valeurs communes européennes, on trouve l'intérêt en l'action de la société civile. Le terme « européanisation »⁶⁴ inclut évidemment la notion de société civile. Mais, c'est la coopération des Institutions européennes avec la société locale des pays frontaliers⁶⁵ qui pourrait permettre de mettre en place le fonctionnement de la société civile tant au niveau individuel qu'au niveau collectif.

Les Etats frontaliers de l'Union européenne pourraient accéder facilement au mécanisme de mise en place du fonctionnement de la société civile grâce au passé de cette institution au sein des Etats-membres de l'Union européenne. L'intérêt de ces ex

⁶² Cette coopération (à la question d'Etat de droit) pourrait prendre la forme d'assistance technique..., Accord de partenariat et de coopération conclu avec la Géorgie le 22 avril 1996, art. 71

⁶³ Article 6 TUE

⁶⁴ Grand discours sur le terme « européanisation », c.a.d. les reformes politiques, sociales, économiques via l'intégration européenne, mené par les M. Emerson, T. Kovziridse, G. Noutcheva, N. Tocci et M. Vahl. V. Centre for european Policy studies, working document, No 215/November 2004 et No 223/July 2005

⁶⁵ Non-paper sur les propositions contenues à la communication de la Commission 726(final) du 4 décembre 2006

pays soviétiques pour de vrais changements inclut aussi la volonté et la nécessité de faire bouger la société civile avec l'aide des individus, des organisations, des entreprises et surtout des autorités locales et régionales. Pour preuve de leur réelle volonté de faire évoluer la société civile, ils ont fait appel à des programmes d'assistance indépendants qui garantissent l'efficacité et la crédibilité du rôle de la société civile.

Dans cette optique de motivation sociale, les pays aimeraient, dans un premier temps, mettre en place un partenariat d'échange entre universités ainsi qu'une coopération pédagogique. Cela permettrait de favoriser la circulation et le développement des savoirs et des connaissances tant sur le plan local que régional ou national. Dans un deuxième temps, ils souhaiteraient renforcer les organisations luttant pour les droits de l'homme, la liberté de la presse, l'environnement, la recherche et autres valeurs humaines. Ce soutien envers la société civile aurait comme finalité la coopération transfrontalière entre l'Union européenne et les pays voisins. Des facilités seraient accordées aux habitants des régions frontalières avec l'Union européenne, afin qu'ils puissent plus aisément obtenir les visas nécessaires au suivi des formations ou conférences destinées au développement des activités sociétés locales.

Enfin, les différents pays frontaliers de l'Union européenne sont prêts à revendiquer le soutien de cette dernière face aux efforts faits en matière de mobilisation de leur société civile. Via une politique leur étant destinée, ils pourraient réclamer l'augmentation d'assistance au renforcement de la société civile⁶⁶. Ces Etats en transition ont besoin d'un traitement différent selon leurs nécessités variées. Néanmoins, la demande de l'appui de l'Union européenne concernant l'aide à l'émergence de la société civile et à la promotion du respect de l'intérêt public et de l'action politique et civile responsable, serait en soit une demande commune.

⁶⁶ Pendant les années 1998-2004, le pourcentage d'assistance totale offerte à la société civile a touché le 5% (2% pour l'Ukraine et 5% pour la Biélorussie et la Moldavie. L'instrument principal de cette assistance est le programme « Technical Assistance to Commonwealth Independent States (TACIS) ». Il est indicatif de l'importance de la société civile pour l'Union européenne le taux d'assistance de l'Allemagne vers la Moldavie destinée à la société civile représente 23% de son assistance totale, c'est-à-dire 1,05 million d'euros. Source : European Commission ; OECD, International Development Statistics on-line

1.3 Les réformes économiques

L'approche renforcée des pays de l'Europe de l'Est vers l'Union européenne pourrait favoriser les possibilités de réformes économiques. Pour les pays de l'Europe orientale, cela équivaldrait à un plan d'évolution macroéconomique, l'amélioration de l'environnement de leurs entreprises nationales⁶⁷ et la à création de nouveaux instruments de promotion et de protection des investissements. Ces avancées pourraient favoriser, premièrement, l'instauration d'un climat plus stable et plus favorable aux investissements nationaux et étrangers, deuxièmement, le développement des échanges de savoir-faire et des échanges de techniques de gestion et enfin, cela pourrait améliorer le dialogue entre les entreprises de l'Union européenne et des pays voisins.

Dans le cadre des réformes économiques, il est aussi question de l'extension du marché européen et du principe de libre circulation des marchandises dans le territoire des pays voisins de l'Est.⁶⁸ Il s'agit de réformes surtout réglementaires qui permettraient l'accès des ces pays au marché intérieur de la Communauté européenne. Cela permettrait aussi le renforcement de la concurrence et de l'égalité des conditions d'activité des marchés des pays voisins grâce à la finalisation des accords de la libéralisation du commerce. Ces pays sont donc à même d'envisager l'adoption des normes communes et de nouveaux modèles économiques qui s'incluraient dans une réforme économique et institutionnelle.

La réforme du système de taxation qui s'appuie sur les amendements de la législation et l'administration de taxation constitue un autre aspect de ces réformes. La simplification du système de taxation et sa modernisation faciliteront la collecte des impôts. Au-delà du système de taxation la modernisation générale des services financiers et économiques des pays voisins pourrait être une réalité grâce à une

⁶⁷ Mesures comme la simplification des procédures d'enregistrement des sociétés, la réduction des redevances de licence et l'introduction des « guichets uniques »

⁶⁸ Communication de la Commission européenne COM (2003) 104 final du 11.03.2003, précité, sp. p.

politique européenne cohérente vis-à-vis de ces pays. La ligne de conduite européenne, qui implique des pratiques internationales réussies, pourrait amener à l'alignement des pays voisins sur les standards européens et au final, pourrait amener à la construction d'un système économique et financier efficace.

2. La participation des pays voisins aux agences et aux programmes européens

La création d'une politique européenne spécifique pour la région frontalière de l'Est, offre aux pays voisins des avantages particuliers notamment en ce qui concerne la construction européenne. Ils auront la possibilité de participer aux agences⁶⁹ et aux programmes communautaires qui s'opèrent dans le cadre de la Communauté européenne mais qui sont ouverts aux pays tiers qui s'intéressent à leurs travaux et à leurs services.

En effet, les Etats membres, via une politique européenne flexible qui cultive le bilatéralisme et la contribution équivalente des intéressés, n'exclut pas les Etats partenaires de leur participation aux agences européennes principales (p.ex. Agence de sécurité maritime européenne, Agence européenne pour l'environnement et l'Agence spatiale européenne).

D'un autre côté, il y a aussi des programmes européens qui seraient à même de communs à l'Union européenne et aux pays tiers. Des programmes de recherche et d'innovation, de sociétés d'information, d'éducation et de compétitivité sont des programmes attrayants pour les voisins de l'Est de l'Union européenne. En participant aux programmes européens, les pays voisins de l'Est espèrent pouvoir renforcer leurs capacités administratives dans les secteurs sociaux. Des programmes européens pour les transports (Marco Polo), pour la politique à destination des étudiants (ERASMUS MUNDUS) et pour les médias (MEDIA) sont aussi, pour les pays voisins, des programmes attractifs.

⁶⁹ Des entités juridiques européennes autonomes destinées à la régulation d'un secteur à l'échelle européenne et à la mise en œuvre d'une politique européenne

C'est qui reste à définir est sans doute le cadre conventionnel qui offrira cette coopération bilatérale. L'Union européenne doit choisir le mode de fonctionnement le plus approprié pour mettre en place ces partenariats avec ses voisins à l'est. Elle a la possibilité de choisir entre l'adoption d'accords individuels, de protocoles d'entente simplifiés, d'une approche « cadrée » des programmes établis pour les pays candidats, ou entre la mise en place d'une politique globale pour les pays intéressés incluant tous les éléments précédemment cités. En revanche, une chose qui est sûre en ce qui concerne les pays tiers, c'est qu'ils doivent adopter et appliquer le droit communautaire dans le domaine d'action de l'Agence⁷⁰ et qu'ils doivent respecter les principes de fonctionnement des programmes européens.

PARAGRAPHE 2: LES RELATIONS BILATÉRALES MENANT A L'APPARITION D'UNE POLITIQUE GLOBALE POUR LA RÉGION

Après la dissolution de l'Union soviétique⁷¹, l'Union européenne s'est retrouvée, tout à coup, face à treize nouveaux états indépendants au-delà ses frontières orientales⁷². Même si durant cette période, elle avait d'autres priorités - notamment intérieures - l'Union européenne ne pourrait pas rester spectatrice de cette évolution. Elle a donc séparé les pays de l'Europe de l'Est en trois catégories et, tout en restant réaliste, a planifié son action selon ses besoins

Tout d'abord, les pays Baltes qui avaient déjà auparavant manifesté leur intérêt pour l'Union européenne ils ont conclu des accords d'association avec elle, plus couramment appelés « accords européens ».

⁷⁰ Voir l'acte constitutif des Agences européennes qui contient une disposition indiquant que « l'agence est ouverte à la participation des pays tiers qui ont conclu avec la Communauté européenne des accords prévoyant l'adoption et l'application par ces pays du droit communautaire dans le domaine couvert par l'acte de base

⁷¹ Le 26 décembre 1991

⁷² L'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Russie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et l'Ouzbékistan

En outre, la Russie constitue une catégorie séparée des autres ex pays soviétiques. Cette séparation est intervenue suite aux réticences russes et face aux hésitations européennes au sujet de la place réservée à la Russie d'un affrontement commun avec les autres ex pays soviétiques.⁷³ De plus, la Russie désirait être traitée séparément des autres pays frontaliers du fait de leurs différences importantes et du fait de leur force politique incomparable. Elle se disait acteur au niveau mondial et se considérait de ce fait comme un cas à part, différent de celui des voisins de l'Union européenne. Elle se voyait comme un partenaire paritaire ne pouvant pas, en conséquence, être incluse dans la même politique que celle destinée aux autres pays de l'Europe de l'Est. En fin de compte, les relations russo-européennes ont vu naître, via un partenariat spécifique concrétisé par le sommet de Saint-Petersbourg en 2003⁷⁴, un partenariat instaurant quatre espaces communs⁷⁵ et le renforcement du dialogue politique et marquant ainsi une évolution inédite dans cette relation.

En outre, en ce qui concerne les autres ex-pays soviétiques, ils ne savent toujours pas où se positionner, entre l'Ouest et l'Est. Leur passé soviétique les garde attachés au char de la Russie. Néanmoins, ils portent aussi un grand intérêt pour les événements marqués au de-là de leurs frontières occidentales. Pour sa part, l'Union européenne se rend compte de l'importance de la création, autour d'elle, d'un cercle de pays bien gouvernés. Elle sait qu'elle doit développer des relations privilégiées avec ces pays, mais, pour l'instant elle n'est pas encore capable de créer que des dépendances politiques sans pour autant mettre en place un plan global pour la région.

Dans ce cadre, en 1992, l'Union européenne a décidé de proposer aux Etats à l'est de ses frontières, la conclusion des accords de partenariat et de coopération afin de remplacer l'accord de commerce signé entre les Communautés européennes et l'Union soviétique en 1989⁷⁶. La plupart de ces accords ont été signés entre les années

⁷³ Laure DELCOUR, « *La politique de voisinage et relations russo-européennes: partenariat stratégique ou lutte d'influence ?* », colloque CERI-MGIMO sur « *la Russie et la nouvelle Europe : dynamiques nationales et transnationales, qui s'est tenu à Paris* », juin 2005

⁷⁴ Déclaration commune, sommet de Saint Pétersbourg du 31 mai 2003

⁷⁵ Espace économique commun, espace de liberté, de sécurité et de justice, espace de sécurité extérieure et espace d'éducation et de recherche

⁷⁶ Le 18 décembre 1989

1994 et 1996⁷⁷. Dès la fin des années '90, l'Union européenne fait référence aux futurs voisins à l'est, montrant ainsi son intérêt particulier pour cette partie de l'Europe⁷⁸. Mais, ce n'est seulement qu'en 2003⁷⁹ qu'elle décide de faire le point quant à ses relations avec les pays de l'Europe de l'Est. Face à ses voisins de l'Est, l'Union européenne manifeste donc à la fois de l'intérêt à leur égard mais aussi une certaine hésitation marquée par l'évolution mesurée des relations bilatérales avant l'apparition de la politique de voisinage (A).

Néanmoins, l'intérêt de l'Union européenne pour ses voisins de l'Est n'a pas toujours été le même que celui porté par les pays membres. La faiblesse de la politique extérieure européenne et les lentes évolutions du deuxième pilier de l'Union européenne constituent, pour les Etats membres, de véritables raisons de développer une politique extérieure nationale vis-à-vis des pays frontaliers de l'Europe de l'Est (B). De toute façon, les politiques des pays membres de l'Union européenne créent aussi la politique et les relations entre l'Union et les pays voisins de l'Europe de l'Est dans la mesure où ils incluent des engagements réciproques sur la base du droit et de l'acquis communautaire.

A. L'ÉVOLUTION MESURÉE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE RÉGIONALE AVANT L'APPARITION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Après la dislocation de l'Union Soviétique en 1991 et la création de la Communauté des Etats Indépendants⁸⁰ la Communauté Economique Européenne cherche à rétablir sa position à l'égard de l'Europe de l'Est. La CEE et l'Union européenne lui succède en vertu du traité de Maastricht désirent développer des

⁷⁷ Ukraine/14.06.1994, Moldavie/28.11.1994, Belarus/06.03.1995, Arménie et Géorgie/15.12.1995, Azerbaïdjan/19.12.1995

⁷⁸ Agenda 2000, publié en 1997 « for a Stronger and Wider Union », Commission Strategy paper on Progress towards accession by the candidate countries

⁷⁹ Communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11.03.2003

⁸⁰ Accords de Minsk du 8 décembre 1991 et d'Alma Ata du 21 décembre 1991

relations étroites avec les Nouveaux Etats Indépendants. Néanmoins, l'Union européenne n'est pas certaine que l'exemple de ses relations avec les pays Baltes soit le plus approprié. Cette réticence européenne pourra finalement être éliminée avec l'apparition d'une politique européenne concrète pour la région qui arrive plus tard sous le nom de « Politique européenne de voisinage ».

Les pays de l'Europe de l'Est qui constituent le voisinage de l'Union, après l'adhésion à la dernière des pays PECO⁸¹, sont affrontés par l'Union européenne sur une logique commune : le traitement séparé de chaque pays (1) en passant par un plan peu clair, relativement ambigu et plein d'hésitations (2).

1. Le traitement différent de chaque pays partenaire et l'inexistence d'un plan global pour la région

Le deuxième pilier de l'Union européenne entièrement consacré aux relations extérieures européennes n'est pas suffisant pour la réglementation des relations bilatérales avec les pays voisins de l'Europe de l'Est. Ces relations essentiellement issues des accords de partenariat et de coopération ne sont pas parvenues à échapper au destin de la politique étrangère de l'Union européenne, pour ainsi dire à l'immaturation, à l'ambiguïté et à l'hésitation. En accordant les accords de partenariat et de coopération avec ces pays, l'Union européenne n'a pas réussi à décider du type de relation qu'elle voulait instaurer avec les pays frontaliers de l'Est. Le grand dilemme entre une relation de « pré-adhésion » et une simple coopération tourmente encore les relations bilatérales.

L'Union européenne s'est trouvée ainsi au rôle d'un juge qui doit traiter un ensemble des pays balancés entre l'Europe et l'Asie, ayant un passé assez particulier et un avenir très flou. Elle n'hésite pas instaurer une armature de relations avec ces pays, malgré la faiblesse de sa politique extérieure et les problèmes intérieurs

⁸¹ Pays de l'Europe centrale et orientale

sérieux⁸² des pays de l'Europe de l'Est. Les accords de partenariat et de coopération dévoilent le désir de l'Union européenne pour un cercle des pays amicaux et bien gouvernés autour d'elle. Dans ce cadre, elle impose presque aux pays partenaires de l'Europe de l'Est les principes économiques principaux de la Communauté européenne comme la suppression des restrictions quantitatives aux échanges⁸³ ou encore la justification des mesures d'exception pour des raisons tenant à la moralité, à l'ordre public, à la sécurité, à la santé publique ou encore la protection des trésors nationaux⁸⁴. Elle reconnaît le principe du traitement de la nation la plus favorisée⁸⁵ et vise finalement à l'instauration d'une zone de libre échange; par ailleurs, un éventail de réformes pourrait suivre, pour ces pays « déséquilibrés ».

Néanmoins, ce qui caractérise le traitement des pays de l'Europe de l'Est par l'Union européenne, c'est l'absence d'un plan constant et cohérent pour l'ensemble de ces pays. Le passé commun des ex pays soviétiques ne signifie pas pour autant que ces pays se ressemblent et ont des caractéristiques communes. La diversité des pays, au niveau économique, politique ou encore social a obligé l'Union européenne à suivre une politique conventionnelle et théorique différente pour chaque pays frontalier à l'est.

Tout d'abord, les spécificités économiques de chaque pays de l'Europe de l'Est justifient un traitement différent par l'Union européenne. Le niveau économique des pays partenaires et les échanges existants avec l'Union européenne sont différents pour chaque pays. Par ailleurs, certains pays sont plus proches de l'objectif du libre-échange ou ont déjà développé une coopération économique plus étroite avec la Communauté européenne tandis que des autres⁸⁶ ont une relation forte avec la Russie.

En outre, des circonstances politiques pourraient justifier ces différences de comportement européen vis-à-vis des pays partenaires de l'Europe de l'Est. Le

⁸² Une série de conflits dans les pays du Caucase de Sud (Ossétie de Sud, Nagorny Karabakh, Abkhazie), les régimes quasi autoritaires (Biélorussie, Azerbaïdjan), les problèmes de corruption, l'absence d'Etat de droit et la faiblesse de l'économie dans tous ces pays de l'Europe de l'Est

⁸³ Accords de partenariat et de coopération avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est, art.11

⁸⁴ Ibidem, art.15

⁸⁵ Ibidem art. 8

⁸⁶ La Biélorussie et la Moldavie

« niveau » de démocratie et des droits de l'Homme variant d'un pays à l'autre, la nécessité du dialogue politique varient également. La société civile est forte dans certains pays tandis que pour d'autres la liberté de presse est quasiment absente. Toutes ces caractéristiques peuvent légitimer la dissymétrie de traitement des pays partenaires par l'Union européenne. Cependant, une question relative à cette tactique se pose : ce traitement peut-il être efficace face aux besoins de l'ensemble des pays de l'Europe de l'Est et associé à une politique européenne commune pour la région de l'Europe de l'Est ?

Il est incontestable que le dilemme s'est posé pour l'Union européenne parallèlement au renforcement de son deuxième pilier et de part l'importance de son rôle en tant qu'acteur mondial. Ce qui manque à la présence de l'Union européenne dans cette région de l'Europe c'est le but unique, l'objectif commun et finalement la politique globale pour la région, instituant l'efficacité et l'effectivité de l'action européenne.

On ne doit pas oublier que la raison principale qui a poussé l'Union européenne à développer des liaisons conventionnelles n'est autre que la construction d'une zone paisible autour d'elle; un espace de sécurité et de démocratie effaçant les risques de conflits et d'instabilité. Dans cette optique une stratégie globale vis-à-vis des pays frontaliers de l'Europe de l'Est serait un argument fort dans la réussite des objectifs européens pour la région. Dès lors, l'Union européenne s'interroge sur l'utilité d'une approche holistique face aux diverses caractéristiques des pays de la région⁸⁷ ou sur la nécessité d'une politique unique qui pourrait constituer un défi pour les pays partenaires, en établissant parmi eux la coopération interrégionale et la convergence de leur politique.

⁸⁷ F. TASSINARI, Security and Integration in the EU Neighbourhood, CEPS working document, No 226/2005, pp 5-8

2. L'activité inconsistante de l'Union européenne dans la région de l'Europe de l'Est : la limitation des relations bilatérales à de « vœux pieux »

La mobilité de l'Union européenne à l'égard des pays voisins de l'Europe de l'Est se limite essentiellement aux accords de partenariat et de coopération ainsi qu'aux accords intérimaires.⁸⁸ La problématique associée à l'évolution des relations politiques et conventionnelles bilatérales montre la position floue et ambiguë de l'Union européenne vis-à-vis du progrès et de l'intégration des pays partenaires orientaux.

Tout d'abord, l'Union européenne veut installer le dialogue politique avec ces pays orientaux. Cela signifie qu'elle souhaite le rapprochement avec ses voisins de l'Est, tout du moins sur un plan théorique. De plus, l'Union européenne instaure une gamme d'instruments afin de donner une forme à son approche et ses éléments constitutifs; la libéralisation du commerce, la collaboration économique et financière ainsi que son soutien aux réformes intérieures des pays partenaires. Aussi, en concluant des accords spéciaux de partenariat et de coopération, l'Union européenne fait la distinction entre ses voisins de l'Est et les autres et crée ainsi l'espoir d'un traitement privilégié pour ses partenaires de l'Europe de l'Est.

Ensuite, l'intervention de l'Union européenne en vue de la transformation des pays partenaires est aléatoire, mais néanmoins nécessaire. Concernant plus particulièrement l'action de l'Union européenne dans le cadre des relations bilatérales développées avec ses partenaires de l'Europe de l'Est, celle-ci n'a jamais été aussi importante pour concrétiser des objectifs fixés par l'Union. Préférant exclure les aspects militaires et de sécurité de sa politique pour la région, les conflits bien que gelés sont toujours à l'état latent et la paix est une situation éphémère et fragile. Le budget de cette politique à l'égard des pays limitrophes de l'Est est flou et insuffisant à cause de l'absence d'un plan global et cohérent pour la région. L'Union européenne

⁸⁸ Accords intérimaires pour le commerce et les mesures d'accompagnement signés avec l'Ukraine le 01.06.1996 et avec la Moldavie le 10.10.1995

ne clarifie pas les relations qu'elle désire et laisse finalement l'aspect d'adhésion suspendu.

Le niveau théorique du plan de l'Union européenne pour les pays voisins de l'Europe de l'Est est visible dans les accords conclus avec eux, accords qui sont la pierre angulaire des relations bilatérales. Ainsi, dans les accords de partenariat et de coopération on trouve des références tellement longues et exhaustives pour les différentes parties que les vrais fonctionnements et les principales actions restent des détails sans importance ou sont inexistantes. On peut citer, par exemple, le domaine de la coopération économique⁸⁹ qui joue un rôle prépondérant dans le texte de l'accord mais qui se résume à un catalogue d'indications sur les objectifs⁹⁰ et ne contient pas les mesures préalables à la réalisation de ces buts.

En outre, l'Union européenne risque de décevoir ses partenaires de l'Europe de l'Est en établissant des objectifs très ambitieux, presque inachevés ex tunc, sans se concentrer sur des actions et des plans concrets. Elle cible le développement du secteur agro-industriel, des transports, de l'énergie, le développement régional, la lutte contre les drogues et la fraude et veut également établir une coopération pour les domaines de la protection de l'environnement⁹¹ grâce à la surveillance de la pollution, à la réhabilitation de l'environnement en matière législatives et à l'application des normes et des procédures techniques d'évaluation de la conformité. Tous ces points prouvent les problèmes de l'Union européenne à gérer de manière appropriée l'opportunité qu'elle a avec les nouveaux pays frontaliers de l'Europe de l'Est et accentuent le danger de se livrer à l'opinion des pays partenaires.

Tous ces inconvénients révèlent l'incapacité gestionnaire de l'Union vis-à-vis des pays frontaliers de l'Est et prouvent le caractère faible des plans européens pour la région qui semblent plutôt à une rhétorique qu'une politique réelle et active ; une politique qui n'est pas vraiment crédible et qui s'intéresse presque exclusivement à des aspects économiques et à l'installation d'une zone de libre échange sans garantir un apport financier consistant et adéquat. On peut ainsi dire que l'Union européenne

⁸⁹ Un des trois titres des APC, avec la coopération culturelle et financière

⁹⁰ Accord de partenariat et de coopération conclu avec l'Azerbaïdjan, art. 46-50

⁹¹ Ibidem, art. 55

joue le rôle d'un « débutant dubitatif »⁹² en ce qui concerne sa présence dans son voisinage à l'est et dévoile ainsi une réaction « immature » face à des nouvelles données dans la région. Pour l'instant l'approche que l'Union européenne a rêvée pour ses voisins de l'Europe de l'Est reste à l'état de vœux.

B. LES RELATIONS ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST

La structure des relations bilatérales entre l'Union européenne et les pays voisins de l'Europe de l'Est est fondée sur un double axe d'action : l'action organisée de l'Union européenne et l'action des pays membres, auxquels revient la mission de développer une liaison horizontale avec les pays frontaliers à l'est. La non communautarisation du deuxième pilier de l'Union européenne en vertu du traité de Maastricht - l'action extérieure incluse - a permis aux Etats membres de développer leur action en particulier vers les pays de l'Europe de l'Est, futurs voisins de l'Union européenne.

Les premiers intéressés par le fondement de relations avec les pays de l'Europe de l'Est furent les pays qui étaient proche de ces derniers. Les pays de l'Europe centrale possédant des frontières communes soit avec les NEI⁹³ soit avec les Balkans soit avec les futurs pays voisins de l'Europe de l'Est avaient toutes les raisons de développer et de planifier leur action dans la région de l'Europe orientale. Mais l'élargissement de l'Union européenne en 2004⁹⁴ et 2007⁹⁵, a changé les frontières communautaires extérieures en mélangeant les équilibres et les intérêts des nouveaux et des anciens Etats membres d'un côté et des nouveaux voisins orientaux de l'autre vis-à-vis des nouveaux voisins à l'Est de leurs frontières (1). Le domaine principal de

⁹² M. EMERSON, S. AYDIN, G. NOUTCHEVA, N. TOCCI, M. VAHL, R. YOUNGS, « The reluctant Debutante », The European Union as promoter of Democracy in its Neighbourhood, CEPS Working Document, No 223/July 2005

⁹³ Les 12 nouveaux États indépendants issus de l'ex-URSS

⁹⁴ Le 1^{er} mai 2004 avec l'adhésion les 8 pays PECO et les îles de Malte et de Chypre

⁹⁵ Le 1^{er} janvier 2007 avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie

l'action des Etats membres qui dominait le développement des relations avec les voisins de l'Est concernait les frontières communes et l'interaction avec la coopération transfrontalière (2).

1. Les initiatives variées des États membres de l'Union européenne vis-à-vis de la région

La liberté d'action des états dans les affaires étrangères octroyée par le traité de Maastricht instituant l'Union européenne⁹⁶, a permis aux Etats membres de choisir les priorités de leur politique extérieure presque sans l'engagement d'une politique institutionnalisée européenne. Le degré et le niveau des relations développées avec les pays voisins de l'Europe de l'Est découlent donc de la volonté politique de chaque Etat membre. De même, l'absence de politique cohérente pour la région offre l'opportunité aux Etats membres de l'établir des relations plus ou moins étroites avec les pays de l'Europe de l'Est selon les intérêts surtout économiques de chaque Etat membre et ce en dépit, quelques fois, de l'intérêt de l'Union européenne. Dans ce contexte, ce qui fait l'intérêt économique et politique, mais aussi ce qui diversifie l'intérêt des Etats membres pour les pays voisins de l'Est est lié d'une part à la géographie des Etats membres (1) et d'autre part à leur ancienneté dans la construction européenne (2).

1.1 La diversité entre le Sud et le Nord.

⁹⁶ Signé le 07/02/1992

Avec une superficie qui couvre la région du Déroit de Gibraltar jusqu' à la mer Noir et jusqu' à la mer Baltique⁹⁷, l'Union européenne inclut un éventail de pays membres qui gardent leur souveraineté et de fait la particularité de leurs intérêts dans les relations internationales et interétatiques avec les pays tiers. La géopolitique des pays membres fixe plus moins leurs priorités de développement dans les relations bilatérales avec les pays tiers. Cela est remarquable avec les pays prioritaires et les domaines intéressant chaque pays membre.

Dans cette optique relative aux pays voisins à l'Est, on peut établir une classification des pays membres de l'Union européenne en distinguant ceux qui se trouvent au nord de l'Europe et s'intéressent essentiellement au renforcement des relations bilatérales avec ces pays et ceux au sud qui montrent un grand intérêt pour la promotion de la coopération avec les pays voisins de Sud. Un exemple significatif de cette séparation à la base de l'importance de ces pays membres, concerne deux grands Etats membres, la France et l'Allemagne⁹⁸, soit pour ainsi dire le nord et le sud de l'Union européenne. La France, notamment lors de sa présidence au Conseil en 1995, en organisant un plan pour le Processus de Barcelone, n'a pas caché son intérêt pour la région méditerranéenne. En revanche, l'Allemagne, elle, a toujours son attention tournée vers les pays de l'Europe de l'Est⁹⁹.

Les Présidences espagnole et italienne au Conseil qui suivirent, durant les années 1990, ont essayé de renforcer les contacts avec les pays frontaliers au sud en dépit de ceux de l'Est. La conférence de Barcelone¹⁰⁰ a été le point culminant de cet effort et a permis de fixer les relations européennes avec les pays voisins de Sud, grâce au « Partenariat Euro-méditerranéen ». Néanmoins, les pays de l'Europe du nord, en particulier la Finlande et la Suède lors de leur Présidence au Conseil¹⁰¹, ont réorienté l'intérêt des relations extérieures de l'Union européenne avec les voisins de

⁹⁷ Avant même l'élargissement de l'Union européenne à 15, 22 ou même encore à 25 membres, le Général de Gaulle avait posé la règle « L'Europe de l'Atlantique et jusqu' à l'Oural », en traçant les frontières de l'Union européenne

⁹⁸ Voir « Reflections on European Policy », Wolfgang Scheuble et Karl Lamers, September 1994

⁹⁹ L'intérêt de l'Allemagne pour les pays de l'Europe de l'Est va jusqu'à la conception de son « Ostpolitik » et du « nouvel Ostpolitik », une politique destinée aux pays de l'Europe orientale

¹⁰⁰ Le processus de Barcelone a eu lieu le 27 et le 28 novembre 1995

¹⁰¹ Présidence finlandaise de juillet à décembre 1999 et présidence suédoise de janvier à juin 2001

l'Est, en partie grâce à l'adhésion potentielle des pays PECO en 2004. En outre, la Finlande a ajouté, en 1997, une dimension orientale à la politique extérieure de l'Union européenne en vue de l'élargissement de l'Union européenne vers l'est. On constate, ainsi, que les bénéficiaires des pays membres dirigent les priorités de leur politique étrangère et influencent la politique extérieure de l'Union européenne, lorsqu'il est possible d'harmoniser la politique commune européenne aux affaires étrangères.

1.2 La diversité entre les anciens et les nouveaux Etats membres

L'aspect du grand voisinage à l'Est après l'élargissement de l'Union européenne à 25 membres se pose pour la première fois au niveau commun européen, grâce au discernement des Anglais et à leur prise d'initiative en 2003. En 2004, quelques anciens pays soviétiques ou pays dominés durant plusieurs années par la doctrine communiste font déjà partie de l'Union européenne et commencent à être reconnus par les pays tiers en tant que membres d'un acteur mondial.

Des pays comme les pays Baltes savent qu'une coopération avec les pays limitrophes à l'est cache un grand intérêt pour eux : la stabilité des pays frontaliers garantit leur propre stabilité et le développement économique de la région autour d'eux peut désigner leur rôle principal comme forces économiques, sociales et politiques dans la région. Par ailleurs, pour certains pays nordiques, ce renforcement de la coopération avec les voisins de l'Est pourrait emmener pour ces derniers à une candidature potentielle pour l'Union européenne. D'autres pays, comme la Pologne avant son adhésion, en 1998, posent la question du voisinage en rappelant à l'Union européenne de penser à une politique vis-à-vis des pays frontaliers à l'est. La Lituanie cherche une coopération énergétique avec l'Ukraine et les pays du Caucase de Sud dans la mesure où elle peut offrir son territoire pour le transit des oléoducs. Les Hongrois représentent une grande minorité d'habitants en Ukraine¹⁰² et la population

¹⁰² 370.000 environ

des nouveaux états membres se déplace dans les ex pays soviétiques frontaliers, en raison de la facilité de communication et de franchissement de ces territoires.

En outre, l'intérêt des pays membres anciens et nouveaux pour les pays voisins de l'Est résulte aussi des priorités de ceux-ci et des objectifs établis pour l'avenir de l'Union européenne. Les anciens Etats membres, connaissant bien le fonctionnement et les besoins de l'Union européenne, sont plus hésitants face aux offres sans mesure faites aux pays tiers. Ils conservent des réticences vis-à-vis d'un renforcement accru et sans limites des relations bilatérales avec les pays frontaliers de l'Est, pouvant mener à une candidature potentielle à l'Union européenne. A l'origine d'une action plus réaliste, les anciens Etats membres de l'Union européenne préfèrent éviter des engagements stricts avec les voisins de l'Est; ils sont plus intéressés par la capacité d'absorption de l'Union européenne et ont peur d'une grande ouverture de l'Union européenne qui pourrait poser certains obstacles à l'accomplissement européen et à l'équilibre intérieur de la Communauté européenne.

D'un autre côté, les nouveaux Etats membres sont géographiquement, historiquement, socialement et politiquement plus proches des voisins de l'Est que de leurs partenaires de l'ouest. Cela signifie que la Pologne possède plus de similarités avec l'Ukraine qu'avec le Portugal, ou encore que la Roumanie conserve des liens plus étroits avec la Moldavie qu'avec l'Espagne ou l'Allemagne. Cet état de fait explique largement le grand intérêt des nouveaux Etats membres pour les voisins de l'Est face au désintérêt des anciens Etats membres qui requièrent d'autres priorités pour l'Union européenne et eux-mêmes. Finalement pour les nouveaux pays membres, des pays comme l'Ukraine, la Moldavie ou la Biélorussie sont de vrais voisins parce qu'ils partagent des frontières communes et donc des anxiétés, des bénéfices et des intérêts communs.

2. La coopération transfrontalière : le point-clef pour le développement des relations bilatérales entre les États membres de l'Union européenne et les pays de l'Europe de l'Est

L'Union européenne a, à plusieurs reprises, exprimé son désir d'éviter la création de nouvelles lignes de démarcation dans le territoire européen¹⁰³. Dans cette optique elle a précisé que les frontières nationales ne peuvent pas constituer un obstacle au développement équitable et à l'intégration du territoire européen¹⁰⁴. Les frontières, selon la logique de l'Union européenne, ne peuvent pas continuer à être des éléments qui divisent et diversifient mais des repères communs qui unissent, produisent et permettent d'avancer.

Dans un premier temps, l'objectif de changement du rôle des frontières en instruments productifs s'est limité au territoire intracommunautaire. L'objectif de soutien aux régions communautaires - plus faibles en comparaison des régions frontalières, pas seulement au niveau interétatique mais aussi au niveau régional dans le même Etat membre - a été considéré comme la méthode la plus appropriée pour un développement économique, social et technique de la périphérie de l'Union européenne. Pour cela, l'Union européenne a instauré, en 1990, le programme INTERREG¹⁰⁵ visant une coopération régionale et essentiellement transfrontalière. Ce programme a été mis en place afin de créer des réseaux transfrontaliers travaillant pour le développement des deux côtés et amoindrir le rôle des frontières; INTERREG a été complété par le programme INTERREG II dont les objectifs principaux jouxtent ceux du programme initial¹⁰⁶.

Dans un deuxième temps, l'Union européenne décide d'élargir le rôle et le fonctionnement de la coopération transfrontalière en lui donnant une ampleur qui couvre aussi les frontières de l'Union européenne avec les pays voisins. En 1997 parallèlement à la perspective d'adhésion des dix Etats membres de l'Europe centrale et orientale, la question des frontières orientales¹⁰⁷ se pose avec anxiété en raison du nouveau voisinage. Quelques Etats membres comme le Royaume-Uni et l'Allemagne

¹⁰³ Communication de la Commission COM (2003) 393 final du 01.07.2003, p. 3

¹⁰⁴ Communication de la Commission No 2000/143/08

¹⁰⁵ Règlement du Conseil N° 2052/88 du 30 juin 1988

¹⁰⁶ « Dans l'octroi des aides frontalières au titre de la présente initiative, la Commission accordera la priorité aux propositions ... qui comportent la création ou le développement des structures institutionnelles ou administratives partagées destinées à élargir et à approfondir la coopération[...] » (JOCE n° 180/61 du 1^{er} juillet 1994)

¹⁰⁷ Spécialement avec l'Ukraine, la Moldavie et le Belarus

cherchent une coopération avec les pays à l'est dans une perspective sous-régionale à la base d'une nouvelle initiative. Dans son règlement 99/2000, le Conseil européen souligne l'importance d'une coopération transfrontalière via une nouvelle initiative¹⁰⁸. Cette initiative européenne faisant suite au programme initial, a été nommée INTERREG III¹⁰⁹. Compte tenu de son importance pour les pays voisins de l'Est, notamment après l'élargissement de 2004 et de 2007¹¹⁰, l'Union européenne a fixé comme cible principale de cette nouvelle initiative le travail par un engagement réciproque à l'objectif de cohésion de part et d'autre des frontières. L'importance de l'ouverture des frontières européennes aux communautés régionales ou locales à l'extérieur des frontières est une des priorités de la politique européenne vis-à-vis des pays limitrophes de l'Est¹¹¹. L'ancienne tradition de coopération, le long des frontières terrestres de l'Union élargie, doit continuer à exister après l'adhésion des dix nouveaux membres. Cette coopération prévoit trois axes principaux : la coopération transfrontalière (2.1) et la coopération transnationale (2.2) et la coopération interrégionale (2.3).

2.1 La coopération transfrontalière

Cette « branche » de la coopération bilatérale entre l'Union européenne, les Etats membres et les pays voisins de l'Europe de l'Est constitue la partie la plus importante de l'initiative européenne. L'objectif principal de la coopération transfrontière est le développement régional intégré de part et d'autre des frontières. Plus précisément, une coopération transfrontalière entre quelques Etats membres et

¹⁰⁸ Règlement du Conseil N° 99/2000 du 29 décembre 1999

¹⁰⁹ Pour une période de six ans (2000-2006)

¹¹⁰ L'élargissement à 25 et à 27 a apporté à l'Union européenne 2.400 Km des frontières avec l'Ukraine et la Biélorussie et 450 Km de frontières avec la Moldavie

¹¹¹ Voir les points 45-47 du Rapport du Parlement européen sur l'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et de Sud, le 05.11.2003

les pays voisins de l'Est pourrait contribuer à la promotion du développement économique et social des participants et garantir des frontières efficaces et sûres¹¹².

En effet, la coopération transfrontalière, impliquant les deux parties d'une frontière, pourrait inclure des actions communes renforçant les valeurs communes. Les domaines tels que la société civile, la jeunesse, la science, la culture et la coopération au niveau technique pourraient représenter les points principaux de cette coopération bilatérale. Les échanges d'enseignants et plus généralement les échanges pédagogiques sont nécessaires à cette coopération.

De plus, les besoins de chaque côté pourraient servir à définir les actions prises dans le cadre de cette coopération. Les Etats membres pourraient éliminer les obstacles de franchissement des frontières par les résidents se trouvant de l'autre côté, dans le cas où il y ait des besoins particuliers de travailleurs saisonniers, des besoins exceptionnels ou encore en cas d'urgence. Par ailleurs, l'Union européenne ou les Etats membres pourraient favoriser la circulation des citoyens des pays voisins participant à des programmes et à des actions communautaires.

En outre, les échanges culturels pourraient justifier cette coopération bilatérale et ignorer les frontières. Les échanges culturels, religieux, entre traditions et civilisations différentes sont toujours des opportunités de coopérations productives au-delà des problèmes locaux, régionaux ou nationaux.

Un plan méthodique de coopération transfrontalière doit être conclu permettant le plus haut degré de participation pour les autorités locales des pays partenaires mais aussi pour les autres partenaires et acteurs économiques et sociaux de la région comme les ONG. Tous les efforts des pays partenaires doivent tendre au développement de l'environnement autour des frontières communes et à l'amélioration des infrastructures, à leur modernisation et l'enrichissement technique des participants des pays tiers avec l'aide du programme TACIS¹¹³.

¹¹² Communication de la Commission COM (2003) 393 final du 01.07.2003, « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage », point 8.3, p. 6

¹¹³ Le « Technical Assistance to the Commonwealth Independent States (TACIS) » est un programme de la coopération transfrontalière fondé en 1996 pour les Nouveaux Etats Indépendants issus de la

2.2 La coopération transnationale

Cet aspect de la coopération avec les pays frontaliers de l'Est couvre les actions impliquant les autorités nationales mais aussi régionales ou locales. Il contient des plans stratégiques destinés au développement économique, environnemental ou au programme d'aménagement de l'espace. Le travail conjoint face au crime organisé ou pour la santé fait toujours partie de la coopération transnationale comme aspect des défis communs.

Etant donnée l'ampleur du contenu de la coopération transnationale, les parties impliquées ont véritablement l'occasion de travailler sur les domaines tels que l'immigration, la gestion des flux migratoires, les véhicules volés, les personnes disparues, la coopération judiciaire, l'asile et les transports, etc. Le tourisme et la coopération commerciale¹¹⁴ pourraient également devenir les points attractifs d'une coopération transnationale.

Au-delà des aspects plus ou moins utiles pour les deux côtés des frontières, la coopération transnationale, combinée à la coopération interrégionale, pourrait contribuer à la sauvegarde de la sûreté des frontières des Etats membres avec les états tiers. Ce domaine incluant des actions comme l'amélioration de la surveillance des frontières et des normes douanières, la lutte contre le terrorisme, le renforcement des contrôles aux frontières et la coopération opérationnelle en aval des frontières, peut garantir la sécurité des Etats membres de l'Europe de l'Est ainsi que de l'ensemble de l'Union européenne.

chute de l'Union soviétique, la Mongolie y compris, prévoyant l'assistance technique de l'Union européenne vers les ex-pays soviétiques

¹¹⁴ L'importance de cette coopération commerciale se manifeste à l'exemple de la Pologne. Presque 40% des entreprises de la ville polonaise Lublin survivent grâce au commerce avec l'Ukraine. La somme estimée pour la Pologne provenant des actions commerciales transfrontalières aux frontières avec l'Ukraine représente 1,5 milliard de dollars par an. Voir « *Enlargement and EU External Frontier Controls* », *House of Lords, Select Committee on the EU, 17th Report, 24 October 2000, London, p. 16.*

2.3 La coopération interrégionale

La teneur de cette coopération concerne le développement des politiques régionales qui pourraient bénéficier aux régions transfrontières, grâce à la promotion et à l'utilisation d'instruments efficaces tels que l'échange des informations interrégionales, le partage des expériences et la création de structures de coopération parmi les régions. D'après le Conseil, « *la coopération interrégionale a principalement pour objectif d'aider les Etats partenaires à identifier et à mener les actions entreprises de préférence sur une base multinationale plutôt que nationale, telles que la promotion des réseaux, la coopération dans le domaine de l'environnement et les actions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures* »¹¹⁵. Les programmes destinés à favoriser cette orientation, programmes adaptés à la forme de la coopération transnationale aussi, pourraient être soit indicatifs soit d'action¹¹⁶. Au-delà de ces projets, de la place est toujours disponible pour d'autres instruments, d'autres mécanismes ou encore d'autres formes de coopération.

Dans cette optique, la facilité de franchissement des frontières par les citoyens des pays tiers habitant les régions frontalières pourrait s'établir grâce à une coopération bilatérale. Hormis les citoyens des pays tiers demeurent à proximité des frontières, d'importantes minorités originaires des Etats membres résident dans les pays tiers près des frontières de leur pays d'origine¹¹⁷. Ces communautés, se trouvant entre l'Union européenne et les pays tiers, pourraient acquérir un statut particulier facilitant ainsi leur accès aux Etats membres frontaliers. Un instrument fondamental de cette action est le jumelage de villes situées de part et d'autre des frontières. L'accomplissement de cette coopération pourrait arriver pas des actions communes au niveau technique et économique, à l'échange de savoir faire ainsi qu'à un renforcement des infrastructures dans les régions frontalières des états tiers.

¹¹⁵ Règlement du Conseil N° 99/2000 du 29 décembre 1999, art. 2, paragraphe 4

¹¹⁶ Les programmes indicatifs définissent les principaux objectifs et les grandes orientations de la coopération et les programmes d'action, des projets à financer et à réaliser

¹¹⁷ Il s'agit des minorités ukrainiennes et biélorusses autour des frontières polonaises et des minorités hongroises et polonaises autour des frontières ukrainiennes. De plus, une grande partie des résidents de la Moldavie se considère d'origine roumaine

SECTION 2 : LE PASSAGE DES ACTIONS PRÉPARATOIRES DE L'UNION EUROPÉENNE À LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

A l'origine, l'intérêt de l'Union européenne, au niveau de la Communauté et des Etats membres, vis-à-vis des pays voisins de l'Europe de l'Est s'épuisait en actions incomplètes, en mesures temporaires pour finalement demeurer à l'état de vœux. Au delà du programme TACIS destiné à encourager les efforts des pays frontaliers à l'Est pour un développement surtout économique mais aussi administratif, social et politique, les mouvements européens ne vont pas plus loin que les accords de partenariat et de coopération. L'importance politique de ces accords n'est pas négligeable, mais en ce qui concerne une véritable intervention capable de promouvoir des changements concrets, l'absence de l'Union européenne est flagrante.

Ainsi, relativement aux accords de partenariat et de coopération, le seul instrument réglant les relations bilatérales reste un texte plus politique que juridique posant des aspects de l'intérêt pour les participants sans fixer les étapes nécessaires à sa réalisation. Autrement dit, dès la dissolution de l'Union soviétique, les pays de l'Europe de l'Est – en hors des pays déjà adhérents – ont constitué pour l'Union européenne une source intéressante de bénéfices qui n'est cependant pas prête à être revendiquée. Les accords de partenariat et de coopération représentaient une solution impérative, après la chute du bloc soviétique, venant remplacer l'accord signé avec l'Union soviétique en décembre 1989. Avec ces accords, l'Union européenne a montré ses limites politiques, en instituant un type d'accords touchant différemment les pays voisins, sans mettre en exergue les similarités et leurs besoins communs.

En outre, la méthode de l'approche des pays frontaliers à l'Est par l'Union européenne n'a pas pu cacher ses faiblesses, en commençant par son contenu et ses priorités. L'Union européenne, à l'origine des accords de partenariat et de coopération a créé une grande déception pour les pays concernés, en ignorant le domaine le plus

important des économies locales : l'agriculture. De plus, le plan pour la région, incohérent puisqu'il traite chaque pays individuellement, n'a pas prévu suffisamment d'actions et de mesures pour les secteurs de l'énergie et de l'environnement.

Dans ce contexte, en raison de zones d'ombres, de simples vœux et d'insuffisance des préoccupations européennes pour les pays voisins de l'Europe de l'Est, l'Union européenne n'a pas dévoilé de véritables intérêts – réels et pragmatiques - pour la région. En outre, l'insuffisance des actions de l'Union européenne provient de l'imprécision de ses motivations. Malgré une forte volonté politique, l'Union européenne ne pouvait répondre aux attentes des pays partenaires, en raison de son attitude abstraite et de ses motivations ambiguës à l'égard des pays voisins de l'Europe de l'Est. Néanmoins, une nouvelle relation bilatérale avec l'ensemble des pays frontaliers de l'Europe de l'Est, fondée sur un plan commun pour la région à l'origine des relations conventionnelles déjà existantes, est devenue nécessaire ; cette nouvelle planification conventionnelle bilatérale associée à des motivations de l'Union européenne plus précises et plus concrètes qu'auparavant, a provoqué la naissance d'un plan systématique pour la région en complétant toutes les relations sporadiques et temporaires déjà existantes (§1). L'Union européenne a décidé de mettre en place une nouvelle politique destinée aux pays autour d'elle, sans effacer le passé commun des deux parties, en adoptant une méthode d'approche innovante utilisant les accords déjà existants. L'Union européenne a contribué à apporter à ce rapprochement bilatéral « sa valeur ajoutée » : une armature politique capable de rendre réel le contenu des accords et les attentes des engagements déjà existants (§2).

PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN ÉVIDENCE D'UN PLAN SYSTÉMATIQUE POUR LA RÉGION FRONTALIÈRE DE L'EUROPE DE L'EST

Apparue comme une nécessité en réponse aux questions posées à brûle-pourpoint, en raison du redéploiement des frontières orientales avec la chute de l'Union soviétique, la politique européenne commune pour la région frontalière à l'est

et pour les voisins de Sud et de Sud-est¹¹⁸ est apparue afin de compenser les lacunes de la liaison entre l'Union européenne et les pays qui l'entourent. Née d'une initiative du Président Romano Prodi¹¹⁹ et de la Commission, en mars 2003¹²⁰, la politique européenne de voisinage dispose de caractéristiques primordiales comme la définition d'un cadre général pour les pays participants avec certains principes communs, élaborés sur mesure, pays par pays, en fonction de la spécificité des voisins. A la mesure que chaque partenaire témoigne de sa volonté d'engagement et de réalisation, la relation avec l'Union européenne devient plus étroite (A).

Or, malgré l'attractivité de cette nouvelle politique de voisinage, le concept - même de frontières crée chez les voisins un fort sentiment de frustration ; sa faible visibilité, son caractère ambigu et sa conception imprécise limitent sa crédibilité pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est. L'Union européenne ne souhaite pas débiter un nouveau projet pour la région en excluant les pays partenaires d'un rôle actif et revendicatif. Dans cette nouvelle politique européenne, il faut que les pays voisins jouent un rôle fondamental, équivalant à celui de l'Union européenne. L'importance de la coopération bilatérale et des actions menées par les pays partenaires fait partie de la « valeur ajoutée » de la politique européenne de voisinage (B).

A. LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

¹¹⁸ Les participants à cette nouvelle politique européenne rassemblent l'ensemble des pays qui ont des frontières terrestres ou maritimes communes avec l'Union européenne et plus particulièrement l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Georgie, l'Ukraine, la Moldavie, La Biélorussie, Israël, l'Autorité palestinienne, la Syrie, le Liban, l'Égypte, la Libye, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Jordanie

¹¹⁹ « Paix, sécurité et stabilité, dialogue international et rôle de l'Union européenne », discours du 5 et 6 décembre 2002, Bruxelles

¹²⁰ Communication de la Commission (COM 2003) 104 final du 11.03.2003

La politique européenne de voisinage, depuis sa première formulation¹²¹, a démontré la volonté de l'Union européenne de se diversifier par rapport à ses actions passées en instaurant une politique globale plus moderne et plus efficace vis-à-vis les pays voisins. Faisant partie de la politique extérieure officielle de l'Union européenne, la politique de voisinage a comme base la création d'un cercle de pays partageant des valeurs et des objectifs essentiels avec l'Union européenne.

La politique de voisinage conserve une différence importante par rapport aux autres politiques extérieures de l'Union : les relations bilatérales instaurées par elle vont plus loin qu'une simple coopération et impliquent un niveau d'intégration économique et politique significatif pour les pays partenaires qui les acceptent et mettent en œuvre les réformes proposées (1). Ainsi, selon le plan de la nouvelle politique de voisinage et malgré son fonctionnement global pour les pays voisins y participant, l'Union européenne ne ferme pas les yeux sur les différences caractérisant les pays partenaires ; la localisation géographique, la situation politique et économique, les besoins et les capacités de chaque pays frontaliers imposent à l'Union européenne le traitement spécifique de chacun de ces pays (2). Autrement dit, dans l'appropriation commune pour les voisins de l'Europe de l'Est, la politique européenne de voisinage offre une valeur ajoutée à la maîtrise des pays partenaires en tant qu'entités séparées et à des conditions similaires.

1. Le principe de conditionnalité positive

Le principe de conditionnalité fait son apparition, dès le premier texte officiel instituant la nouvelle politique européenne extérieure : la politique de voisinage. Ainsi, dans la communication de la Commission du 11.03.2003 posant la problématique des relations de l'Union européenne avec un ensemble de pays la jouxtent, la capacité des partenaires à s'engager dans un processus de réforme

¹²¹ Communication de la Commission COM (2003) 393 final du 01.07.2003, « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage », Communication de la Commission COM (2003) 373 final du 12.05.2004, « PEV-Document d'orientation »

constitue le critère d'évolution de la politique. Cela signifie que l'engagement de l'Union européenne est progressif et subordonné aux progrès réalisés par les pays partenaires. En l'absence de progrès, aucune nouvelle perspective n'est offerte. Ce fonctionnement lié à la progression des pays partenaires, selon certains critères et d'après leur respect, est à l'origine du principe de conditionnalité.

En effet, les critères attachés au principe de la conditionnalité pourraient être divisés en critères à caractère politique et économique¹²². Dans le cas de la politique de voisinage, la Commission a parlé de critères de référence, un standard d'objectifs clairs définissant ce que l'Union européenne demande et attend des ses partenaires. La volonté de l'Union européenne, pour rendre cette nouvelle politique plus attrayante pour ses voisins de l'Est, l'emmène à se référer à des critères économiques et politiques et à mesurer le progrès, afin que la politique de voisinage puisse être cohérente et forte par rapport aux autres politiques européennes extérieures. De plus, elle implique d'autres organismes internationaux ou paneuropéens¹²³, afin de garantir le bon fonctionnement du principe de la conditionnalité.

Plus précisément, la politique de voisinage n'est pas une politique européenne extérieure classique. L'Union européenne lui a donné la forme d'une politique extérieure afin de transmettre ses valeurs communes et son acquis aux pays voisins de l'Est. Techniquement, les pays partenaires doivent respecter ces valeurs dans les domaines de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme¹²⁴ : c'est un préalable au développement des relations bilatérales avec chaque pays de l'Europe de l'Est. A partir de ce point, ce partenariat fonctionne sur la base d'une échelle « rehaussée ». Plus un pays partenaire avance, plus les relations bilatérales

¹²² Catherine SCHNEIDER, « *L'Union européenne et la conditionnalité politique. Une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'Homme dans la société internationale* ». Communication au forum de Nijni Novgorod (juillet 2004), organisé dans le cadre du projet TEMPUS TACIS VOLGADOC

¹²³ Dans sa Communication COM (2003) 104 final du 11.03.2003, partie 4, la Commission fait référence à l'OSCE, au Conseil de l'Europe, à l'Organisation mondiale du travail et à des institutions financières internationales qui pourraient fixer les critères de références et mesurer les progrès réalisés dans leurs domaines de responsabilité

¹²⁴ Conseil européen, Conclusions relatives à la mise en œuvre de la politique de voisinage du 12 et 13 décembre 2002

évoluent¹²⁵. Le principe de la conditionnalité, connu d'ores et déjà des autres politiques européennes en tant que la politique de l'élargissement ou des accords commerciaux avec des pays tiers, prend ici un caractère positif. Les progrès des pays partenaires dans le cadre de cette politique définissent les prochaines étapes : si aucun progrès n'a lieu, les relations bilatérales stagnent. Par ailleurs, le recul des pays partenaires affecte l'évolution des relations bilatérales en les bloquant. Il ne s'agit nullement d'une conditionnalité punitive ; l'Union européenne ne voulant pas être agressive et décourager ses partenaires. Ce point différencie la conditionnalité positive, valeur ajoutée de la politique de voisinage, des autres formes de conditionnalité¹²⁶ qui sont plus exigeantes et plus dures et adoptées par l'Union européenne dans diverses politiques et actions.

Dans ce contexte, la structure de la politique de voisinage dépend du fonctionnement du principe de la conditionnalité positive. Au niveau politique et économique l'Union européenne demande aux pays partenaires de respecter les règles communautaires afin d'acquérir un accès au marché intérieur, un lien institutionnel et une assistance financière et technique. L'Union européenne multiplie ses offres et les octroie au fur et à mesure que les pays partenaires atteignent les objectifs. A partir de cela, l'intérêt des pays partenaires à se conformer aux exigences de la conditionnalité est lié à la crédibilité de la politique de l'Union européenne, à l'importance de ses offres, à la difficulté de ses exigences et au coût politique pour les pays partenaires dans le cas où ils adoptent les mesures. Ainsi, l'Union européenne a préservé un degré d'équilibre pour les pays partenaires, en leur octroyant la possibilité de geler l'évolution politique sans pourtant y nuire définitivement. Cela signifie, d'une part, que l'Union européenne ne désire pas intervenir dans les affaires internes des pays partenaires pour provoquer les réformes et, d'autre part, que les pays partenaires peuvent toujours choisir entre accepter la relation proposée par l'Union européenne et hésiter face à cette initiative européenne.

¹²⁵ Council of the European Union, Press release, 2590th Council meeting, General Affairs and External Relations, Luxembourg, 14 June 2004, point 4, p. 11

¹²⁶ On trouve aussi le principe de la conditionnalité positive où la partie dominante intervient pour sanctionner les pays qui n'atteignent pas les buts et la conditionnalité ex ante où les offres sont octroyées avant la réalisation des buts pour renforcer les efforts des pays partenaires

2. Le principe de la différenciation

Ayant réuni tous les pays frontaliers de l'Est dans une seule politique commune pour la région, l'Union européenne a prévu un traitement différencié des participants selon leurs besoins, de leur situation économique et sociale, de leur politique et selon leur volonté de rejoindre un plan global pour la région. La politique de voisinage rassemble divers pays qui possèdent néanmoins un passé commun et des similarités indéniables. La proposition de l'Union européenne à l'égard des pays partenaires est la même : un développement de relations fortes et profondes avec tous les pays y participant, sans l'utilisation d'un même mécanisme pour tous¹²⁷ ; cela signifie que la coopération avec chaque pays partenaire commence à un même point et cible des buts similaires, sans privilégier certains pays du fait de leurs spécificités et sans les séparer des pays qui sont avancés ou qui ne le sont pas.

Dans cette logique, l'Union européenne veut fixer le cadre du rapprochement avec les pays voisins de l'Europe de l'Est et celui-ci n'est autre qu'une politique unique pour la région, s'inscrivant dans la politique de voisinage. En effet, cette politique de voisinage constitue une approche cohérente et objective à l'égard des pays partenaires, garantissant l'engagement de l'Union européenne pour la région et l'austérité de cette nouvelle politique européenne. Ce cadre politique global maintient une base commune pour l'ensemble des pays partenaires, grâce aux accords signés antérieurement et y ajoute également quatre priorités pour tous : la promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la paix, l'intégration économique, la

¹²⁷ La prise conscience de la nécessité d'un traitement différent des pays voisins commence d'ores et déjà par la catégorisation des pays partenaires de Sud et de l'Est. Le Commissaire Patten et le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne Javier Solana, se sont aperçus qu'une approche identique ne peut exister pour l'ensemble des pays (one size fits all approach)

coopération dans le domaine de la justice et le renforcement de la coopération parmi les communautés¹²⁸.

Au-delà de l'armature homogène de la politique de voisinage destinée à tous les pays y participant, la différenciation¹²⁹ joue un rôle primordial dans cette nouvelle politique européenne garantissant sa flexibilité et son attraction pour les voisins de l'Est. L'élaboration des relations bilatérales avec chaque pays partenaire et l'établissement de priorités, selon certaines circonstances spécifiques à chaque pays, caractérisent la nouvelle politique de voisinage. Il serait « naïf » pour l'Union européenne de traiter tous les pays partenaires selon la même logique et sur un seul mode identique. Cette dernière a ainsi prévu de conserver les valeurs communes et les principes fondamentaux de sa politique étrangère en y ajoutant l'élément de « différenciation », promettant un approfondissement de la coopération régionale ainsi que des bénéfices pour les intéressés. Cette action bilatérale, tenant compte de l'importance des particularités de chaque pays partenaire, prend sa chair via des plans d'action bilatéraux qui respectent les relations déjà développées avec l'Union européenne et la situation économique et politique des pays partenaires. En outre, le développement des instruments politiques individuels de chaque pays voisin, dans la limite d'une politique cohérente, témoigne de la nécessité du principe de différenciation pour le bon fonctionnement de la nouvelle politique européenne de voisinage. A l'intérieur du document d'orientation concernant la fondation de la politique de voisinage, la Commission européenne effectue de fréquentes références sur la valeur ajoutée de sa nouvelle politique représentée par « la différenciation ». Les instruments qui reconstituent le puzzle de la politique de voisinage sont fondés sur le traitement différent des pays partenaires, dans la sphère d'une politique commune¹³⁰. D'après la structure de cette nouvelle politique de voisinage, les valeurs

¹²⁸ Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental, « l'Union européenne et ses relations de voisinage », année 2009, No 13, pp. 12-13

¹²⁹ Le principe de la différenciation des pays participants à la politique de voisinage est abordée pour la première fois dans la communication de la Commission du 11.03.2003, point 2, « Voisinage - Des pays différents, des intérêts communs »

¹³⁰ Dans sa Communication du 12.05.2004, pp. 3-4, la Commission indique que « *les plans d'action s'appuieront sur un ensemble commun de principes mais seront différenciés, reflétant en cela l'état des relations avec chaque pays[...]* », que « *toutefois, l'élaboration des plan d'action et l'établissement des priorités avec chaque partenaire dépendront des circonstances spécifiques [...]* » et que « *les plan*

communes qui font la base de la coopération bilatérale varient d'un pays à l'autre. Les objectifs ne sont pas les mêmes pour tous les pays et les domaines et la force exigée, pour les réformes, varient selon le progrès de chaque pays partenaire.

B. LE RÔLE DES PAYS PARTENAIRES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Le caractère novateur de la politique de voisinage est mis en valeur grâce à l'importance du rôle octroyé aux pays partenaires ayant envie de développer leurs relations avec l'Union européenne. Le principe, déjà mentionné, de conditionnalité positive témoigne de la contribution des pays partenaires par rapport aux progrès de la politique de voisinage. Cette nouvelle politique européenne n'est pas seulement faite pour satisfaire seulement les intérêts de l'Union européenne ; il s'agit d'une politique destinée aux deux parties conventionnelles ne devant pas créer des avantages ou des inégalités non acceptables.

Or, la place occupée par les pays voisins dans le cadre de la politique de voisinage leur permet d'influencer et de bouleverser l'évolution de cette politique européenne extérieure. Compte tenu du fait que la politique de voisinage ne constitue pas un « costume prêt-à-porter » pour tous les pays de l'Europe de l'Est, la marge de manœuvre restante est déterminante pour la viabilité de la politique de voisinage. Le potentiel de développement des relations bilatérales de la part des pays voisins dépend principalement de leur intérêt à satisfaire leurs ambitions économiques, politiques et sociales. En effet, pour que les pays partenaires aient des raisons de participer à la politique européenne de voisinage, l'Union européenne a décidé de jouer le rôle de « soft power »¹³¹. Ainsi, elle assure une participation équivalente des pays intéressés, un « jeu » à conditions égales et permet d'éviter que sa domination porte préjudice aux intérêts des pays partenaires. Ce sont les pays partenaires qui décident avec

d'action établis en accord avec chaque partenaire seront donc différenciés.» ; cette communication témoigne ainsi de l'importance de la « différenciation », noyau dur de la politique de voisinage

¹³¹ Une force souple

l'Union européenne du contenu de l'action commune et des priorités de la politique de voisinage¹³². Ainsi, ils ne demeurent pas de simples spectateurs de la planification de cette politique européenne qui les concerne directement et définissent leurs priorités, leurs buts et leurs ambitions¹³³. Le dialogue réciproque constitue la base de cette politique et offre aux pays partenaires la possibilité de l'influencer l'organigramme de la politique de voisinage¹³⁴.

La proposition de l'Union européenne d'émanciper les pays partenaires dans le cadre de la politique de voisinage est appuyée par l'engagement réciproque des deux parties. Les nouvelles relations bilatérales au sein de la nouvelle politique extérieure de l'Union européenne se développent selon une logique du partage des devoirs et des actions. D'une part, les pays partenaires s'engagent dans des actions afin de faciliter les progrès demandés par l'Union européenne dans le cadre de la politique de voisinage. D'autre part, l'Union européenne est obligée d'offrir tous les instruments nécessaires pour permettre la réussite des efforts des pays partenaires. Cet engagement de l'Union européenne avantage la présence des pays de l'Europe de l'Est dans la mise en œuvre de cette nouvelle politique de voisinage. Ces derniers possèdent ainsi une place prépondérante dans le cadre de la politique de voisinage leur permettant d'influencer le contenu de cette nouvelle politique européenne et d'éviter le despotisme de l'Union européenne.

Dans ce contexte, cette relation privilégiée entre l'Union européenne et les pays de l'Europe de l'Est fonctionne essentiellement sur un engagement réciproque en faveur des valeurs communes¹³⁵. Ainsi, l'Union européenne en tant que partie dominante est engagée à contribuer à l'amélioration des différents domaines de la vie politique, économique et sociale des pays partenaires tels que l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'Homme et le développement durable. En retour, les pays partenaires sont eux-aussi obligés de s'engager en ce qui concerne certains aspects de l'action extérieure de l'Union européenne comme la lutte contre le terrorisme, les flux de clandestins, la coopération transfrontalière et la résolutions de conflits gelés

¹³² Communication de la Commission SEC 1521 du 22.11.2005, introduction

¹³³ Ibidem, priorités et attentes

¹³⁴ Parlement européen, rapport final du 05.12.2003, point 37, p. 14

¹³⁵ Communication de la Commission COM (2003) 373 final du 12.05.2004, p.3

menaçant la sécurité du continent européen. Ce rôle important des pays partenaires alliés à l'Union européenne dans le cadre de la politique de voisinage se consolide par l'adoption conjointe de Plans d'action, instrument principal de cette politique.

Ce partage de valeurs communes et l'engagement réciproque pour la réussite de la politique de voisinage impose aux parties une coopération étroite afin de couvrir toutes les exigences de cette nouvelle politique européenne. L'Union européenne doit « œuvrer avec les partenaires »¹³⁶ en leur offrant presque tous les avantages de la Communauté européenne. Les pays partenaires peuvent ainsi participer aux programmes ou aux Agences européennes dans les mêmes termes que les pays membres de l'Union européenne. Ils peuvent être intégrés à la mise en œuvre de certaines politiques communautaires comme la recherche et le développement, l'innovation et la société de l'information¹³⁷. La référence au programme d'éducation et de formation reste ouvert aux pays de l'Europe de l'Est, avec une spécificité dans le cas où ils décident d'y participer, et montre les opportunités d'actions individuelles offertes aux pays partenaires, dans le cadre de la Communauté européenne. Les pays partenaires sont responsables de la conception de leur système éducatif et l'Union européenne ne peut pas intervenir à l'intérieur¹³⁸. En ce qui concerne la participation aux agences européennes ou aux programmes européens, les pays partenaires jouent un rôle actif qui peut aller jusqu'à la conclusion d'accords bilatéraux¹³⁹. Par conséquent, la contribution des pays partenaires a la même importance que l'intervention de l'Union européenne. La politique de voisinage n'impose pas de changements aux pays intéressés mais elle fonctionne de manière lente en privilégiant les nouveautés profondes issues de la volonté et des efforts des pays partenaires sans pression extérieure.

¹³⁶ Communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11.03.2003, point 3

¹³⁷ Communication de la Commission COM (2006) 724 final du 04.12.2006, p. 2

¹³⁸ Communication de la Commission COM (2004) 156 final du 09.03.2004, p.8

¹³⁹ Communication de la Commission COM (2006) 724 final du 04.12.2006, précité, p. 11

PARAGRAPHE 2: LE RÔLE POLITIQUE DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

La politique de voisinage vient de réunir les multiples efforts déjà effectués par l'Union européenne pour un rapprochement avec ses pays voisins et parmi eux, ceux de l'Europe orientale. Pour le fonctionnement de cette nouvelle politique extérieure, l'Union européenne ajoute un éventail de documents politiques à côté des conventions signées avec les pays voisins à l'Est, les fameux accords de partenariat et de coopération. Ces instruments politiques à la définition de projets de coopération et d'assistance, numérotent les actions à venir pour chaque domaine concerné. Ainsi, l'Union européenne en désirant renforcer le rôle des pays partenaires et en même temps leur indépendance dans le cadre de leurs relations avec elle, crée les Plans d'action (A) comme instrument principal de la nouvelle politique de voisinage et les accompagne d'une série d'organes secondaires (B), nécessaires au bon fonctionnement de la politique de voisinage.

A. LES PLANS D'ACTION : LA PIÈCE MAÎTRESSE DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

La politique européenne de voisinage se fonde principalement sur les Plans d'action, instrument apparu pour la première fois dans une politique européenne. Conclues conjointement par l'Union et les pays voisins (1), les Plans d'action constituent un référentiel pour la programmation de l'assistance en faveur des pays concernés. Ils reflètent l'état des relations européennes avec chaque pays partenaire ainsi que les progrès marqués par ces derniers dans le cadre de la politique de voisinage¹⁴⁰. Ils trouvent leur origine dans le partage des valeurs communes et ils reflètent la volonté des changements internes des pays partenaires mais aussi les actions indispensables afin d'atteindre ces objectifs. Impressionnant par son ampleur, le contenu des Plans d'actions couvre une large gamme de domaines et constitue le facteur le plus significatif du progrès de la politique de voisinage (2).

¹⁴⁰ Communication de la Commission 373 final du 12.05.2004, p. 2, 3

1. La conclusion et l'évolution des Plans d'action

L'élaboration et la mise en œuvre des Plans d'action dévoilent la seule volonté de l'Union pour ne pas créer d'autres instruments politiques aussi importants que les Plans d'action. Avec un rôle déterminant pour l'existence de la politique de voisinage tant au niveau de sa genèse qu'au niveau de son évolution, les Plans d'action gardent une place primordiale dans le développement des relations bilatérales avec les voisins à l'est. Créés afin d'encadrer les motivations d'accords de partenariat et de coopération, ils constituent le premier pas ou le nouveau pas du processus de développement des relations bilatérales avec l'Union européenne¹⁴¹.

En ce qui concerne leur ébauche, les Plans d'action exigent l'implication tant de l'Union européenne que des pays voisins. La participation de la Commission européenne ainsi que du Haut Représentant, pour les questions liées à la coopération politique et la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, montre l'importance des Plans d'action pour l'Union et sa politique extérieure. Par ailleurs, afin que les Plans d'action soient conclus, l'accord des gouvernements des pays concernés est indispensable. Les deux parties – l'Union européenne et les pays partenaires - définissent le contenu et les priorités des Plans d'action. Les projets des Plans d'action sont envoyés aux conseils d'association et de coopération et les rendent valides. Ainsi, la mise en place d'un mécanisme de création des Plans d'action ne laisse pas de doutes sur leur importance et leur nécessité tant pour l'Union que pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est.

Par rapport à leur contribution à l'évolution de la politique de voisinage, les Plans d'action constituent l'instrument-clé dont l'application exacte détermine le bon fonctionnement de cette politique et rendent ses offres effectives. Les Plans d'action constituent l'essentiel de la Politique de voisinage dans la mesure qu'ils prévoient les objectifs et les priorités d'action pour les pays partenaires. Les pays partenaires qui décident avec la Commission européenne des actions doivent appliquer les priorités

¹⁴¹ Les Plans d'action constituent le premier pas pour le développement des relations bilatérales avec la Moldavie et les pays du Caucase de Sud - Plans d'action des 4 pays, Introduction et nouveau pas pour l'Ukraine - Plan d'action de l'Ukraine, Introduction

contenues dans les Plan d'action s'ils veulent profiter du « fruit » de la politique de voisinage. Le degré de respect et de mise en œuvre des Plans d'action par les pays voisins est un indice de progrès de la politique de voisinage et des relations bilatérales en général¹⁴².

Plus précisément, les Plans d'action sont « l'évangile » de la politique de voisinage et ils exigent un dévouement absolu pour que cette nouvelle politique européenne soit productive. Les pays partenaires ont des lignes principales d'action via les Plans d'action et sont jugés par l'Union européenne en ce qui concerne les efforts effectués et leur intensité d'application. La Commission européenne suit les efforts des pays partenaires et rédige des rapports périodiques en soulignant les progrès déjà achevés et ce qui doit être réalisé. Ainsi, ces progrès peuvent être à l'origine d'un nouveau cadre pour les relations bilatérales, plus intensif et plus étroit¹⁴³. En outre, l'application totale des Plans d'action offre aux pays voisins la possibilité de conclure de nouveaux accords conventionnels¹⁴⁴.

2. Le contenu des Plans d'action

Présentés par la Commission européenne et négociés avec les gouvernements de chaque pays partenaire pour une durée des trois ou cinq ans¹⁴⁵ avec une perspective du renouvellement, les Plans d'action caractérisent la politique de voisinage de la même manière que les drapeaux caractérisent les pays d'origine. Les secteurs inclus concernent une grande partie des activités étatiques et leur ampleur varie selon les besoins de chaque pays partenaire en vertu du principe de la différenciation. Conclus

¹⁴² Communication de la Commission 795 final du 09 décembre 2004, p.4

¹⁴³ Ibidem

¹⁴⁴ Plans d'action des pays du Caucase de Sud et de la Moldavie, partie 2, « Nouvelles perspectives du partenariat ». Plan d'action de l'Ukraine, partie 1, « Nouvelles perspectives du partenariat, de l'intégration économique et de coopération

¹⁴⁵ Trois ans pour l'Ukraine et la Moldavie et cinq ans pour les pays du Caucase de Sud

avec cinq pays de l'Europe de l'Est¹⁴⁶, les Plans d'action apparaissent comme les promoteurs des relations bilatérales, déterminant le degré de la présence de l'Union européenne dans les tentatives de réformes des pays partenaires et la contribution aux actions communes ou individuelles.

Plus particulièrement, les Plans d'action couvrent une vaste gamme de domaines en influençant les aspects étatiques, politiques et sociaux. Déterminés à partir de valeurs et d'intérêts communs, les Plans d'action incluent des actions dans le domaine politique, économique, commercial, dans le domaine du marché intérieur, de la justice, des affaires intérieures, des infrastructures et de la société civile. Avant toute chose, le dialogue politique joue un rôle primordial dans la création des Plans d'action et dans la mise en place des principaux instruments de renforcement de la démocratie dans les pays de l'Europe de l'Est.

Plus précisément, dans la première partie de chaque Plan d'action, on trouve les valeurs communes à l'origine de leur création ; celles-ci concernent le renforcement de l'Etat de droit, la lutte contre la corruption et le crime organisé, le respect des droits fondamentaux, la coopération avec la Cour pénale internationale et le renforcement de la société civile. Cependant, quatre priorités sont communes dans les Plans d'action des pays de l'Europe de l'Est : le renforcement de la démocratie, l'augmentation des investissements, la lutte contre la corruption et la résolution des conflits. Au-delà de ces actions urgentes, les Plans d'action possèdent un grand champ d'application dans les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité, du développement du secteur énergétique, de la coopération transfrontalière, de la pauvreté et du développement socioéconomique. De plus, d'autres priorités comme la promotion des droits de l'homme, l'état de droit, la convergence en législation économique et le renforcement du développement durable sont largement répandues dans les Plans d'action destinés aux pays voisins de l'Europe de l'Est.

Dans ce contexte, même si on peut distinguer des domaines d'action prioritaires dans certains Plans d'action, le degré d'intervention varie d'un pays à

¹⁴⁶ Les pays de l'Europe de l'Est avec lesquels des Plans d'action sont conclus sont l'Ukraine (adopté le 21/02/2005), la Moldavie (adopté le 22/02/2005), l'Azerbaïdjan (adopté le 14/11/2006), l'Arménie (adopté le 14/11/2006) et la Géorgie (adopté le 14/11/2006). La Biélorussie n'a pas encore montré sa volonté d'adoption d'un Plan d'action

l'autre. Les Plans d'action avec l'Ukraine et la Moldavie contiennent des sections plus larges consacrées à l'état de droit, aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales. Le Plan d'action de la Moldavie met l'accent sur le management des frontières, les réformes judiciaires et la lutte contre le terrorisme. Les droits de l'Homme se trouvent d'une façon résiduelle dans le Plan d'action de la Moldavie¹⁴⁷. Ou ils se réfèrent à d'autres sections que la démocratie et les libertés fondamentales¹⁴⁸. Dans les Plans d'action négociés avec les pays du Caucase de Sud, l'élément dominant est la prise de conscience de l'inclusion de la région dans une zone de coopération étroite avec l'Union européenne¹⁴⁹. Par ailleurs, les Plans d'action insistent sur les aspects de la sécurité pour la région et le continent européen. En revanche, ceux conclus avec la Moldavie et l'Ukraine font de manière particulière à l'accueil par les Autorités nationales des pays partenaires des immigrés expulsés du terrain communautaire¹⁵⁰. Avec l'Ukraine, l'Union européenne a décidé de mettre exergue les aspects des droits de l'Homme, de la liberté et de la justice, en rénovant uniquement le Plan d'action pour les domaines précédemment mentionnés¹⁵¹. Ainsi, cette révision, la seule faite jusqu'à présent dans les pays de l'Europe de l'Est, montre que la politique de voisinage est une chose qui « respire » et qui évolue, mais aussi que cette évolution dépend des progrès des pays partenaires ainsi que de leurs besoins en fonction des périodes et de leur situation interne. D'une manière générale, si les Plans d'action prévoient des traits communs sur des aspects communs pour les pays partenaires, ils intègrent également les particularités des situations nationales, ce

¹⁴⁷ On trouve, alors, une référence non satisfaisante dans la partie 2, point 2.1, « Political dialogue and reform », intitulée « Human rights and fundamental freedoms » qui inclut les points 4 à 9

¹⁴⁸ Dans le Plan d'action pour la Moldavie on trouve une référence aux droits de l'Homme dans la partie consacrée à la justice, à la lutte contre la corruption et aux affaires intérieures

¹⁴⁹ Les trois Plans d'action pour les pays du Caucase de Sud consacrent presque toute leur introduction et leur deuxième partie à leur nouvelle relation avec l'Union européenne et aux principes généraux de la Politique de voisinage pouvant mener les pays participants à des réformes significatives

¹⁵⁰ Plan d'action de l'Ukraine, point 2.4, « Co-operation in Justice and Home Affairs », troisième paragraphe; Plan d'action de la Moldavie, point 2.5, « Co-operation in Justice and Home Affairs », points 44 jusqu'à 47.

¹⁵¹ Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice Challenges and strategic aims

qui favorise leur appropriation et permet à l'Union d'ajuster son action au plus près des réalités du terrain¹⁵².

En outre, les Plans d'action imposent une série d'actions et de devoirs pour les partenaires exigeant peu des choses de l'Union européenne. Au-delà de l'engagement d'ouverture de son marché intérieur, de ses agences et programmes, mentionné dans la deuxième partie des Plans d'action nommée « Nouvelles perspectives du partenariat », l'Union européenne doit augmenter l'aide financière vers ces pays¹⁵³. De plus, parmi les obligations de l'Union européenne à l'égard des pays limitrophes de l'Europe de l'Est, il lui incombe aussi de les assister techniquement et de manière normative afin qu'ils puissent être « cohérents » et proches du niveau européen¹⁵⁴.

Dans le domaine économique, les Plans d'action consacrent une grande partie à démontrer l'importance des réformes économiques tant pour les pays partenaires que pour la progression de leurs relations avec l'Union européenne. La libéralisation des services, l'aide étatique, la privatisation générale, les réformes sectorielles dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et de la santé et finalement les droits des travailleurs et des commerçants sont les axes primordiaux des réformes à venir¹⁵⁵. La Moldavie et l'Ukraine sont les pays principalement concernés par les priorités économiques et celles du marché commun¹⁵⁶. L'ouverture des marchés au commerce européen, les priorités pour une économie durable, la lutte contre la pauvreté à l'origine d'une assistance sociale, la consolidation des finances publiques, le développement rural et régional, la circulation des capitaux, la réduction progressive de l'aide d'Etat ainsi que l'harmonisation des pratiques et des législations nationales

¹⁵² J. AUVERT-FINCK, Professeur à l'Université de Nice-Sofia Antipolis, *Revue des Affaires Européennes* 2006/2, parution septembre 2006, « Vers une cohérence accrue des relations extérieures de l'Union : l'exemple de la politique européenne de voisinage », p. 317

¹⁵³ Plans d'action avec les pays du Caucase de Sud, "Nouvelles perspectives du partenariat", *Seme point*

¹⁵⁴ Plans d'action des pays du Caucase de Sud, partie 2, « Nouvelles perspectives du partenariat », Plan d'action de l'Ukraine, partie 1, « Perspectives pour un nouveau partenariat, intégration économique et coopération », Plan d'action de la Moldavie, partie 1, « Nouvelles perspectives du partenariat »

¹⁵⁵ "EU Neighbourhood policy: implications for public services and trade unions", University of Greenwich, 07 February 2006, p. 12

¹⁵⁶ Plan d'action de la Moldavie, partie 1- « Nouvelles perspectives du partenariat, point 2.3 – « Développement et réforme économique et social »

concernant les restrictions du commerce sont prioritaires pour les deux pays.¹⁵⁷ Des mesures administratives comme l'établissement d'une liste des autorités publiques pouvant octroyer une aide économique ou la création d'un mécanisme central pour surveiller les aides étatiques sont proposées pour quelques pays dans le cadre de la Politique de voisinage¹⁵⁸. La démonopolisation et la privatisation à la base de la transparence sont prioritaires pour l'Ukraine et la Moldavie¹⁵⁹, de même que les réformes dans les domaines de la santé ou de l'énergie permettant de converger vers les principes fondamentaux européens. Enfin, pour l'Ukraine et la Moldavie, les Plans d'action introduisent des sujets comme le respect de la liberté d'associations, d'équilibre des hommes et des femmes au travail ainsi que le renforcement de la politique sociale impliquée dans le champ du travail¹⁶⁰. Pour les pays du Caucase de Sud, d'autres problématiques sont plus importantes, comme le renforcement du dialogue économique, une proximité constante avec la législation communautaire à l'origine d'intérêts communs, l'échange d'expériences dans le domaine du travail et la libéralisation des services¹⁶¹.

¹⁵⁷ Les points 2.2 et 2.3 du Plan d'action de l'Ukraine et 2.3 et 2.4 du Plan d'action de la Moldavie sont consacrés aux réformes économiques et à chaque aspect touchant le champ des finances, du marché intérieur et de la taxation

¹⁵⁸ Plan d'action de l'Ukraine, point 2.3.5 « Other key areas », Competition policy, point (39) et de la Moldavie, point 2.4, « Other key areas », Competition policy, point (37)

¹⁵⁹ Plan d'action de l'Ukraine, point 2.2, « Economic et social reform and development »-Structural reforms, point (20) et de la Moldavie, point 2.3 «economic and social reform and development» - Functioning Market Economy, point (21), Implementation of privatisation programme, covering in particular outstanding large-scale privatisation as a priority and the energy sector et point 2.4.2., « Right of establishment and Company Law », point (31), Full implementation of PCA commitments in title IV, Chapter II (Conditions affecting establishment and operation of companies)

¹⁶⁰ Plan d'action de la Moldavie, point 2.1, «political dialogue and reform», (8) Ensure equal treatment et (10) Ensure respect for the freedom of association and foster the development of civil society; point 2.4.4, « Movement of persons, including movement of workers and co-ordination of social security»,. Plan d'action de l'Ukraine, point 2.1, «Political dialogue and reform», (5) Foster the development of civil society, (9) Ensure equal treatment; point 2.3.4, « Movement of persons including movement of workers »

¹⁶¹ Plans d'action des pays du Caucase de Sud, priority area 6, 7, partie 2- « *Nouvelles perspectives du partenariat* »

B. LES INSTRUMENTS SECONDAIRES DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Au-delà des Plans d'action, pierre triangulaire de l'armature de la politique de voisinage, d'autres instruments de nature politique viennent couvrir les besoins organisationnels et opérationnels de la nouvelle politique européenne étrangère. La politique de voisinage n'est pas caractérisée par la grande quantité de documents produits. En revanche, les deux types de documents existant au-delà des Plans d'action sont directement associés aux derniers. Les Rapports par pays (1) et les documents de Stratégie (2) constituent ainsi le moteur des Plans d'action et de la politique de voisinage d'une manière plus large, dont le bon fonctionnement est indispensable à la production de résultats de la politique de voisinage.

1. Les Rapports par pays

Publiés pour la première fois par la Commission en 2004 et seulement pour la Moldavie et l'Ukraine les Rapports par pays jouent un double rôle dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Tout d'abord, ils reflètent la situation économique, sociale, politique et institutionnelle actuelles des pays partenaires et constituent le point initial de la formation des Plans d'action. En reflétant la situation économique, politique et sociale actuelle des pays partenaires, les Rapports par pays constituent le point de départ de la construction des Plans d'action. Les Rapports par pays décrivent les progrès marqués tant au niveau étatique qu'au niveau des relations bilatérales avec l'Union européenne depuis la conclusion des accords de partenariat et de coopération avec les pays de l'Europe de l'Est. Les premiers Plans d'action conclus avec les partenaires européens à l'Est sont le produit des Rapports rédigés par la Commission européenne en 2004 et 2005¹⁶². En effet, ces Rapports débutant par la description des

¹⁶² Rapport par pays pour l'Ukraine, SEC (2004) 566, 12/05/2004, Rapport par pays pour la Moldavie, SEC (2004) 567, 12/05/2004, Rapport par pays pour l'Arménie, SEC (2005) 285/3, 02 /03/2005, Rapport par pays pour l'Azerbaïdjan, SEC (2005) 28-/3, 02 /03/2005 et Rapport par pays pour la Géorgie, SEC (2005) 288/3, 02 /03/2005

relations entre l'Union européenne et les pays concernés¹⁶³, se poursuivant avec les aspects politiques¹⁶⁴ et se terminant en abordant les situations économiques et sociales, dominantes dans les pays partenaires de l'Europe de l'Est¹⁶⁵, ont donné le « feu vert » pour le développement des Plans d'action. Le niveau requis et la situation actuelle des pays partenaires pour l'aboutissement des Plans d'action se trouvent dans les premiers Rapports des pays. La deuxième partie de chaque Rapport se réfère aux aspects politiques et trace dans le détail la situation des domaines de la démocratie et de l'Etat de droit, des droits fondamentaux, des relations extérieures, des conflits régionaux et de la justice. Enfin, la troisième partie des Rapports par pays détaille les aspects économiques et sociaux en met en exergue les réformes nécessaires pour tendre vers une économie et un marché compétitif. De manière plus précise, ces premiers Rapports par pays se réfèrent aux problématiques tels que le développement du secteur privé et financier, la politique monétaire, les relations avec les donateurs, l'aide étatique, le développement durable, les aspects du marché interne, l'agriculture comme partie de l'économie, la propriété intellectuelle, les droit de l'établissement, le transport, l'énergie, la société de l'information, l'environnement, le système éducatif et la santé publique.

Dans un deuxième temps, au-delà des premiers Rapports par pays apparus comme fondements de la mise en place des relations juridiques bilatérales grâce à leur contribution comme analystes de données sociales et économiques courantes des pays partenaires, ces Rapports fixent les critères de l'évolution et du renouvellement des relations juridiques bilatérales et peuvent mener à la conclusion d'accords de voisinage plus étroits avec les pays voisins de l'Europe de l'Est¹⁶⁶. Dans cet esprit, les Rapports de suivi par pays, les documents évolués des Rapports par pays, couvrent les progrès réalisés par chaque pays partenaire en vertu des Plans d'action et toujours dans le cadre des relations conventionnelles valables. En effet, il s'agit de « rapports

¹⁶³ Première partie des Rapports par pays intitulée « Introduction »

¹⁶⁴ Deuxième partie des Rapports par pays intitulée « Aspects politiques »

¹⁶⁵ Troisième partie des Rapports par pays intitulée « Situation économique et sociale »

¹⁶⁶ La communication de la Commission 373 final du 12/05/2004, à la dixième page précise que « ces rapports pourront servir de base pour les décisions à prendre par le Conseil concernant la prochaine étape à franchir dans les liens conventionnels avec chaque pays partenaire. Ceux-ci pourraient prendre la forme d'accords européens de voisinage [...] »

périodiques concernant l'état d'avancement et les domaines nécessitant des efforts supplémentaires, compte tenu des évaluations réalisées par les autorités du pays partenaire »¹⁶⁷. Or, la Commission européenne, en évaluant les progrès effectués par chaque pays partenaire, a publié une série de Rapports de suivi¹⁶⁸ afin de montrer le chemin de l'évolution des relations juridiques bilatérales. Tous ces Rapports par pays accompagnant les Communications de la Commission et visant à renforcer la politique de voisinage touchent l'ensemble des domaines mentionnés dans les premiers Rapports par pays. Ils incluent également le domaine des relations bilatérales des pays partenaires avec l'Union européenne, le domaine des aspects politiques et enfin celui de la situation économique et sociale.

Ainsi, les Rapports couvrent l'ensemble des réformes effectuées par les pays partenaires et toutes celles qui restent à réaliser. Chaque Rapport de suivi PEV consacre une grande partie aux réformes inscrites dans le domaine du dialogue politique¹⁶⁹, c'est-à-dire de la démocratie et de l'Etat de droit, des droits fondamentaux de l'Homme, de la sécurité régionale, du management des frontières et dans les domaines de l'économie et de la politique sociale¹⁷⁰. Les réformes dans le domaine du marché et du commerce occupent toujours une part importante à

¹⁶⁷ Communication de la Commission COM (2004) 373 final du 12/05/2004, p.10

¹⁶⁸ Pour l'Ukraine, la Commission a publié les Rapports de suivi: SEC (2006) 1505/2 du 04 décembre 2006, SEC (2008) 402 du 03 avril 2008, SEC (2009) 515/2 du 23 avril 2009 et SEC (2010) 524 du 12mai 2010. Pour la Moldavie les Rapports de suivi: SEC (2006) 1506/2 du 04 décembre 2006, SEC (2008) 399 du 03 avril 2008, SEC (2009) 514/2 du 23 avril 2009 et SEC (2010) 523 du 12mai 2010. Pour la Géorgie les Rapports de suivi: SEC (2008) 393 du 03 avril 2008, SEC (2009) 513/2 du 23 avril 2009 et SEC (2010) 518 du 12mai 2010. Pour l'Arménie les Rapports de suivi: SEC (2008) 392 du 03 avril 2008, SEC (2009) 511/2 du 23 avril 2009 et SEC (2010) 516 du 12mai 2010. Pour l'Azerbaïdjan les Rapports de suivi: SEC (2008) 391 du 03 avril 2008, SEC (2009) 512/2 du 23 avril 2009 et SEC (2010) 519 du 12mai 2010

¹⁶⁹ Deuxième partie de l'ensemble des Rapports de suivi des pays partenaires de l'Europe de l'Est intitulée « réformes et dialogue politique », à l'exception des Rapports pour l'Ukraine et la Moldavie de 2006, où il n'y a pas d'énumération

¹⁷⁰ Troisième partie de l'ensemble des Rapports de suivi des pays partenaires de l'Europe de l'Est intitulée « réformes et dialogue politique », à l'exception des Rapports pour l'Ukraine et la Moldavie de 2006, où il n'y a pas d'énumération

l'intérieur des Rapports¹⁷¹. Des sujets comme la construction d'un espace de libre circulation des marchandises et des capitaux, l'adhésion à l'Organisation Mondiale du Commerce, l'assistance technique, les issues sanitaires, la facilité d'installation des entreprises étrangères, les services financiers, les droits à la propriété intellectuelle et ainsi que la concurrence « saine » dans le domaine des affaires et des entreprises font toujours partie des champs d'intérêt de l'Union européenne et des pays partenaires, dans la mesure qu'ils sont présents dans les Rapports de suivi, dans la partie consacrée au marché et au commerce. Des aspects plus généraux comme l'environnement, la santé publique, la sécurité intérieure, la justice, la société de l'information et la recherche, sont intégrés aux Rapports de suivi¹⁷².

De plus, grâce aux Plans d'action et aux efforts des pays partenaires, un progrès non négligeable a été réalisé dans le domaine des relations bilatérales avec l'Union européenne. L'Union européenne est intervenue dans les affaires intérieures des pays partenaires en proposant soit la signature et la ratification des Conventions internationales¹⁷³ soit l'acceptation des politiques communautaires¹⁷⁴ en dépit des politiques internes - contrepoids pour l'évolution de la politique de voisinage.

¹⁷¹ Quatrième partie de l'ensemble des Rapports de suivi des pays partenaires de l'Europe de l'Est intitulée « réformes et dialogue politique », à l'exception des Rapports pour l'Ukraine et la Moldavie de 2006, où il n'y a pas d'énumération

¹⁷² Ces sujets d'intérêt général constituent les parties 5, 6 et 7 des Rapports de suivi

¹⁷³ Dans la cinquième partie des Rapports de suivi, la Commission européenne se réfère à un grand nombre de conventions internationales comme la Convention des Nations Unies contre le crime transnational organisé, la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic des Hommes, la Convention des Nations Unies de 1998 contre le trafic illicite des drogues, la Convention internationale des Nations Unies pour la suppression du financement du terrorisme, la Convention du Conseil d'Europe pour la protection des Individus, etc. De plus, dans le domaine environnemental, on trouve des références à l'acceptation et à la mise en oeuvre du Protocole de Kyoto ou encore aux Conventions UNECE pour la détermination de la stratégie environnementale. Dans le domaine de la démocratie, des références à la Convention des Nations Unies pour les droits de l'Homme sont présentées

¹⁷⁴ La stabilisation des prix des produits nationaux, l'harmonisation des obligations d'importation selon les standards de l'Organisation Mondiale du Commerce, l'introduction d'un système d'identification des animaux et tous les amendements en droit national dans les domaines de la santé, du système juridique, des associations, des employés, des aspects sanitaires, des compagnies et des entreprises, dévoilent le degré d'influence exercé par l'Union européenne sur les pays partenaires via les Rapports de suivi

Enfin, la Commission européenne dans le cadre des Rapports de suivi PEV, livre des Rapports de suivi sectoriel renvoyant aux grandes lignes des progrès achevés dans les domaines couverts par la politique de voisinage et propose des Rapports sur l'évaluations d'ensemble regroupant les points communs de ces progrès.

C'est dans ces conditions que la Commission européenne a déjà livré deux Rapports de suivi sectoriel¹⁷⁵ et deux Rapports d'évaluations d'ensemble¹⁷⁶ accompagnant les Rapports par pays et les Rapports de suivi PEV. Dans le premier suivi sectoriel, dont la contribution semble peu importante, les références aux réformes déjà faites sont négligeables. Le premier suivi se limite essentiellement à aborder les réformes commerciales et réglementaires dans le domaine du commerce, des transports, de l'énergie, de la société de l'information, de l'environnement et de la recherche. La plupart des pays voisins de l'Est ne se définissent pas comme unités, à l'exception de l'Ukraine et la Moldavie qui semblent monopoliser l'intérêt de la Commission européenne. Les négociations d'accords douaniers, de libre échange, sur l'évaluation normative et la conformité constituent les progrès les plus remarquables réalisés principalement en Ukraine et en Moldavie. A partir de cela, l'Ukraine a témoigné son intérêt en vue de s'engager dans le domaine sanitaire, des aides d'Etat, des droits de propriété intellectuelle de l'environnement et de l'énergie, essentiellement après la signature d'un protocole d'accord lors du sommet UE-Ukraine de 2005.

En ce qui concerne le deuxième Rapport de suivi sectoriel apparu six ans après la naissance de la politique de voisinage, il semble plus concret et plus crédible que le premier. Il commence par les réformes achevées par la Moldavie et l'Ukraine dans le domaine social et continue ensuite avec les réformes dans le domaine du marché et du commerce où tous les pays partenaires ont des résultats à montrer grâce aux mesures prises d'après les Plans d'action. De manière plus précise, pour les aspects douaniers, l'Arménie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan, l'Ukraine et la Moldavie ont procédé à une série de mesures afin de rendre leur système plus moderne et plus crédible. Dans le

¹⁷⁵ Rapport de suivi sectoriel SEC (2006) 1512 /2 du 04 décembre 2006 et SEC (2010) 513 du 12 mai 2010

¹⁷⁶ Evaluation d'ensemble SEC (2006) 1504/2 du 04 décembre 2006 et COM (2010) 207 du 12 mai 2010

domaine sanitaire et phytosanitaire, tous les pays ont atteint un niveau de progrès satisfaisant, la Moldavie en tête créant des agences sanitaires et vétérinaires. En ce qui concerne le système de taxation, de nets progrès ont été notés pour la Géorgie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Moldavie. Par ailleurs, dans le domaine des services financiers, l'Azerbaïdjan, l'Ukraine et la Géorgie ont adopté de nouvelles lois bancaires. En outre, le Rapport fait référence aux aspects de justice, de liberté et ainsi que de sécurité où la Moldavie et l'Ukraine dominent grâce aux réformes significatives achevées et la conclusion d'accords de réadmission des immigrés. Tous les pays, mis à part la Biélorussie, ont montré leur intérêt d'avancer dans le domaine de la lutte contre le crime organisé, la corruption, le trafic des hommes, le financement du terrorisme et le renforcement de la coopération judiciaire et policière avec l'Union européenne. De plus, ce Rapport de suivi sectoriel couvre également les domaines de l'environnement, de l'énergie, de la culture, de la santé publique, de la recherche et de l'éducation parmi lesquels des réformes non négligeables ont été réalisées par les pays partenaires de l'Europe de l'Est¹⁷⁷, mais n'ont pas encore atteint leurs objectifs et sont toujours en pleine évolution. Pour terminer, le Rapport sectoriel fait une brève référence à la participation des pays partenaires aux Agences et programmes européens et clôture par quelques statistiques et données sur certains aspects des droits fondamentaux de l'Homme, de la gouvernance, des indications économiques, sur la mobilité des jeunes gens, l'assistance technique et financière de la Communauté européenne et sur la planification des projets par l'Union européenne en vertu de la politique de voisinage¹⁷⁸.

En ce qui concerne les deux Rapports d'évaluations d'ensemble, il s'agit de deux textes généraux sans grand intérêt ni pour l'Union ni pour les pays concernés. Dans les premières évaluations publiées en 2006, en partant du constat qu'il « s'avère assez difficile d'élaborer une analyse globale de la mise en œuvre de la PEV »¹⁷⁹, la Commission européenne consacre quelques mots seulement à l'évolution réalisée par l'Ukraine et la Moldavie dans le domaine de la démocratie, du marché, des frontières et de la bonne et démocratique gouvernance et termine par une référence aux progrès accomplis par l'Union européenne dans la mise en place des Plans d'action. La

¹⁷⁷ A l'exception de la Biélorussie qui n'a pas encore conclu un Plan d'action

¹⁷⁸ Les projets TAIEX, SIGMA et Twinning

¹⁷⁹ Evaluation d'ensemble SEC (2006) 1504/2 du 04 décembre 2006, p.2

deuxième évaluation d'ensemble apparaît plus complète grâce aux constats généraux dans tous les domaines couverts par les Plans d'actions. Des plus, elle souligne les points importants de la mise en oeuvre de la politique de voisinage dans la région de l'Europe de l'Est, notamment en ce qui concerne les actions nécessaires à venir. En outre, comme dans les Rapports sectoriels¹⁸⁰, la Commission européenne fait également référence aux faiblesses et aux insuffisances des pays partenaires¹⁸¹ qui retardent l'évolution de la politique de voisinage et le développement des relations bilatérales.

2. Les Documents de stratégie

Les documents de stratégie apparus dès la naissance de la politique de voisinage constituent le document le plus politique de celle-ci. Leur rôle dans son élaboration et dans le développement des questions à soulever¹⁸² s'identifie à ce que la Commission européenne nomme « programme d'action », toujours dans le cadre de la politique européenne de voisinage¹⁸³.

Néanmoins, les Documents de stratégie constituent des documents indépendants des Plans d'action mettant en valeur une ébauche plus concrète des objectifs pour chaque pays partenaires puis pour toute la région orientale du continent. Les premiers Documents de stratégie par pays sont apparus avant même l'apparition

¹⁸⁰ On cite ici l'exemple de la mise en oeuvre d'une loi moderne pour les compagnies, action qui n'a pas été suivie par la Géorgie et l'Azerbaïdjan, selon le Rapport sectoriel 513 du 12/05/2010, p. 5

¹⁸¹ « La Commission veut proposer les mesures suivantes : [...] un accord de la facilité du visa et de la réadmission avec les pays partenaires qui n'ont pas encore conclu des accords comme ceux-ci [...]», Rapport d'ensemble 207 du 12/05/2010

¹⁸² Vitaliy DENYSYUK, « Politique de voisinage de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe? », RMCUE, n° 485, février 2005, p.p. 101-114, sp. 107

¹⁸³ La Commission européenne dans sa Communication COM (2003) 104 final du 11.03.2003, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et de Sud », partie 4, une approche différenciée et progressive fondée sur des critères de référence, parle des programmes d'action nationaux et/ou régionaux en renvoyant aux Plans d'action et aux Documents de stratégie, avant que les besoins et les évolutions de la politique de voisinage ne les séparent

de la politique de voisinage¹⁸⁴ montrant ainsi la nécessité du resserrement des relations bilatérales et menant à la genèse d'une politique concrète pour la région. Ces Documents de stratégie, incluant en même temps les programmes indicatifs nationaux par pays et pour une année (2002-2003), après avoir présenter les objectifs et l'agenda politique par pays, font une analyse de la situation politique, économique et sociale et terminent par les objectifs de coopération bilatérale du passé, du présent et de l'avenir.

De leur côté, les Programmes indicatifs nationaux, situés à la fin des Documents de stratégie, posent les priorités de chaque domaine de coopération en mettant en exergue l'appui à l'implantation des accords de partenariat et de coopération. Les priorités varient selon les besoins et la situation de chaque pays partenaires¹⁸⁵, à l'exception du Document de stratégie pour la Biélorussie dans lequel on ne trouve que des constats sur le régime autoritaire du pays et les réticences du pays à accomplir des réformes dans le domaine de la démocratie, de la liberté des médias, de la société civile, des droits de l'Homme, de l'environnement et de l'économie de marché.

Dans le même esprit, la Commission européenne livre une deuxième série de Documents de stratégie couvrant la période 2007-2013, dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat. Les Documents de stratégie 2007-2013 – mis à part de la Biélorussie - gardent la structure des précédents, soit l'historique de la coopération bilatérale et de ses objectifs, la description des grandes lignes de l'agenda politique et de la situation politique, économique et sociale de chaque pays partenaire ainsi que la stratégie de l'Union européenne vis-à-vis des pays voisins de l'Europe de l'Est. Dans les annexes, la Commission européenne détermine le profil

¹⁸⁴ Tous les Documents de stratégie pour les pays voisins de l'Europe de l'Est ont été adoptés le 27 décembre 2001 pour la période 2002-2006, à l'exception de celui pour la Biélorussie qui a été adopté le 28 mai 2004 pour la période 2005-2006

¹⁸⁵ Dans le programme indicatif national pour l'Arménie, par exemple, les préoccupations de l'Union européenne sont rassemblées dans les domaines de l'éducation, de la technologie de l'information, de la sécurité alimentaire et de la transition sociale. Dans le cas de l'Azerbaïdjan, l'Union européenne insiste plus particulièrement sur les réformes institutionnelles, légales et administratives et souligne le besoin de renforcement du secteur privé

environnemental de chaque pays, les priorités des autres donateurs et propose quelques commentaires sur l'ensemble des politiques concernant les pays partenaires.

A partir de cela, les Programmes indicatifs nationaux fonctionnent en complément des Documents de stratégie et indiquent les priorités et objectifs principaux pour une période des trois ans (2007-2010). Dans cet esprit et pour la première fois, l'Union européenne définit les actions nécessaires à réaliser pour chaque pays. Ces actions sont distribuées selon une échelle de priorités comprenant trois domaines prioritaires et des sous-priorités pour chacun. L'Union européenne pose comme premier domaine prioritaire dans tous les Programmes indicatifs nationaux – sauf celui de la Biélorussie – le soutien à l'évolution démocratique et à la bonne gouvernance¹⁸⁶. De la même façon, les sous-priorités concernent plus ou moins la réforme de l'administration publique, la gestion financière, l'Etat de droit, la réforme de la justice, les droits de l'Homme, la société civile, l'enseignement et les échanges entre les peuples. Dans le cas de la Biélorussie, malgré le déficit de démocratie et de l'Etat de droit, l'Union européenne établit comme premier domaine prioritaire l'aide au développement économique et social et en seconde priorité le développement démocratique¹⁸⁷. Par ailleurs, un domaine secondaire mais également prioritaire concerne le soutien à la réforme réglementaire et le renforcement des capacités administratives¹⁸⁸ pour la Moldavie, l'Ukraine et l'Arménie. Ce domaine comporte des sous-priorités telles que la promotion des échanges, l'amélioration des conditions d'investissements, les aspects réglementaires sectoriels et le rapprochement des législations, des normes et standards. Le renforcement des capacités administratives avec l'appui à la réforme socio-économique et la lutte contre la pauvreté constituent des priorités secondaires pour l'Azerbaïdjan¹⁸⁹. Ces priorités sont suivies par des sous-priorités correspondant à la promotion du commerce bilatéral, à l'amélioration du climat d'investissement, à la soutenance du programme

¹⁸⁶ Programmes indicatifs nationaux 2007 - 2010 pour les pays de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie, p. 3, programme indicatif national 2007-2010 pour l'Arménie, p. 4, programme indicatif national 2007 - 2010 pour l'Azerbaïdjan, p. 5

¹⁸⁷ Programme indicatif national 2007-2010 pour la Biélorussie, p. 23

¹⁸⁸ Programmes indicatifs nationaux 2007-2010 pour la Moldavie et l'Ukraine, p. 3; Programme indicatif national 2007-2010 pour l'Arménie, p. 4

¹⁸⁹ Programme indicatif national 2007-2010 pour l'Azerbaïdjan, p. 5

d'Etat pour la réduction de la pauvreté et le développement économique et aux aspects réglementaires sectoriels, notamment en matière de comptabilité publique et de marchés de capitaux. Pour la Géorgie, l'appui au développement économique et la mise en place des Plans d'actions viennent après la démocratie et la bonne gouvernance¹⁹⁰. Le troisième domaine prioritaire de l'Arménie concerne le soutien aux efforts de réduction de la pauvreté, auquel s'ajoute la croissance économique pour la Moldavie et les réformes sociales pour la Géorgie¹⁹¹. Les sous-priorités pour l'Arménie et la Géorgie, dans ce troisième domaine sont l'éducation, le développement régional et les services sociaux. Pour l'Ukraine, le troisième domaine prioritaire couvre la création d'infrastructures¹⁹², principalement dans les domaines des transports, de l'énergie, des frontières et de l'environnement. Dans le cas de l'Azerbaïdjan, ce troisième domaine recouvre l'appui aux réformes économiques et législatives dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'environnement¹⁹³. Enfin, en raison des spécificités de la Géorgie, un quatrième domaine de priorités s'ajoute, celui de l'installation de la paix et de la mise en place de solutions pour faire face aux conflits existants dans le pays¹⁹⁴

En s'appuyant sur les Documents stratégiques de 2007-2013 ainsi que sur les Programmes indicatif nationaux de 2007-2010 et en regroupant tous les éléments qui en résultent, la Commission européenne a publié un Document de stratégie pour la période 2007-2013 sous le titre « Programme Interrégional ». A l'intérieur de ce Document de stratégie, il est fait référence aux objectifs potentiels de coopération transfrontalière ou interrégionale qui se résument à trois domaines prioritaires : la promotion des réformes à travers les conseils et l'expérience de l'Europe impliquant les projets et les programmes pour la région tels que les programmes TAIEX et SIGMA, la promotion de l'enseignement supérieur et de la mobilité des étudiants ainsi que la promotion de la coopération entre les acteurs locaux

¹⁹⁰ Programme indicatif national 2007-2010 pour la Géorgie, p. 4

¹⁹¹ Programmes indicatifs nationaux 2007-2010 pour l'Arménie et la Géorgie, p.4 et pour la Moldavie, p. 3

¹⁹² Programme indicatif national 2007-2010 pour l'Ukraine, p. 4

¹⁹³ Programme indicatif national 2007-2010 pour l'Azerbaïdjan, p. 5

¹⁹⁴ Programme indicatif national 2007-2010 pour la Géorgie, p. 4

Sur le plan régional et plus précisément oriental, l'Union européenne a publié un Document de Stratégie pour la période 2007-2013, afin de « compléter les documents de stratégie par pays établis pour chaque Etat de la région de l'Europe de l'Est [...] » concernant « [...] essentiellement l'assistance offerte au niveau régional au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat¹⁹⁵ »¹⁹⁶. En analysant les objectifs de coopération avec les pays voisins de l'Europe de l'Est et les défis qu'ils partagent¹⁹⁷, la Commission évoque la contribution de l'Union pour le développement de la région et la combinaison de politiques européennes et communautaires visant l'amélioration des relations bilatérales. En effet, le Document de stratégie se termine par la brève présentation des objectifs stratégiques pour la région. Le document aborde les aspects présentant un intérêt mutuel pour les pays partenaires et l'Union européenne et traite des problèmes tels que les flux migratoires, les mines terrestres, la faiblesse des réseaux de région et la pollution de l'environnement.

CHAPITRE 2:

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET SA TENEUR MULTIDIMENSIONNELLE : OFFRES ET LACUNES D'UNE POLITIQUE EN MUTATION

Dans leur désir de créer un cercle d' « amis » capable de participer à tous les processus communautaires, à l'exception des Institutions¹⁹⁸, les Etats membres ont

¹⁹⁵ Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 2006

¹⁹⁶ Document de stratégie 2007-2013, programme pour la région orientale, Instrument de voisinage et de partenariat européen

¹⁹⁷ Le document fait référence aux conflits, à la sécurité, à la justice, à la démocratie, à l'environnement, à l'énergie et aux transports comme défis partagés par les pays de la région

¹⁹⁸ La constatation de l'exclusion des pays partenaires de l'Europe de l'Est des Institutions européennes a été plusieurs fois reprise tant dans les textes officiels de l'Union (communication COM(2003) 104 final, p. 3, résolution du Parlement (2004/2166(INI)), p. 3, que dans les paroles des dirigeants de

imaginé une offre et une approbation interdépendantes sans précédent entre l'Union européenne et les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Il s'agit ainsi d'une politique apparue afin de rattraper le temps perdu lors des relations bilatérales. Aussi, la politique de voisinage dispose des caractéristiques d'une politique concrète et possède des atouts notamment grâce à l'ampleur de ses offres et à l'importance de son contenu. En fonctionnant comme un instrument de régionalisation périphérique¹⁹⁹, la politique de voisinage, issue des résultats de la politique européenne déjà exercée dans la région orientale de l'Europe, fonctionne à la base d'une approche multidimensionnelle.

Dans ce contexte, la politique européenne de voisinage cherche à couvrir une large gamme de matières ignorées dans le passé, capables d'attirer l'intérêt des pays partenaires. La motivation de l'Union européenne de planifier à nouveau ses relations conventionnelles avec ses aires de proximité orientale a posé une série de questions dont les réponses seraient indispensables pour la réussite de la politique de voisinage. Au-delà de problématiques classiques telles que le budget, la durée et le caractère rigoureux ou non de cette nouvelle politique extérieure, les domaines qui y sont incarnés ont occupé la première place des préoccupations européennes (Section 1).

En effet, l'ampleur, la teneur et le dilemme entre le caractère spécifique ou plus général de cette nouvelle politique européenne extérieure constituent les points primordiaux de la genèse de la politique de voisinage, dont la définition est nécessaire pour sa mise en oeuvre. Autrement dit, les domaines couverts par la politique de voisinage contiennent des offres pour les pays partenaires dont la pluralité constitue un vrai défi pour le développement des relations bilatérales.

Pour autant, une politique extérieure européenne qui vient d'apparaître, qui n'est pas encore évoluée et qui recèle de faiblesses et d'obscurités, conserve une série

l'Union (R. PRODI, le 5 et décembre 2002, 6 C. PATTEN et J. SOLANA, le 7 août 2002, B. FERRERO-WALDNER, le 9 décembre 2004, le 14 décembre 2005, le 7 mars 2006, D. HUBNER, le 21 septembre 2006. La question délicate de l'adhésion des pays partenaires à l'Union tourmente la planification de la politique de voisinage qui traite ce sujet d'une manière ambiguë sans clarifier l'avenir conventionnel de l'Union avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est

¹⁹⁹ V. DENYSYUK, Politique de voisinage de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe? , RMCUE, n° 485, février 2005, p. 101

d'inconvénients qui la rendent rebutante et inefficace pour les pays concernés (Section 2). En produisant des effets d'asymétrie et d'ambiguïté pour les pays partenaires, la politique de voisinage semble toujours faible tant par rapport à sa finalité qu'à sa conceptualisation compliquée.

SECTION 1: LES DOMAINES COUVERTS PAR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

Avec une vaste gamme d'aspects de coopération avec les pays de l'Europe de l'Est, la politique de voisinage couvre presque tous les domaines de l'activité politique et sociale. En favorisant les réformes du secteur économique (paragraphe 1), l'Union européenne cherche à motiver les pays partenaires à mettre en place des mesures économiques et financières produisant des résultats fructueux pour leurs économies.

Pourtant, l'agenda introduit par les Plans d'actions destinés à rétablir les relations entre les pays de l'Europe de l'Est et ceux de l'Union européenne nécessite des réformes significatives pour les pays partenaires dans une pléthore de domaines au-delà du marché, déjà développés ou encore en mutation (paragraphe 2). Il est ainsi possible de trouver des références au dialogue politique et aux réformes exigées par la conception actuelle de l'Etat de droit et du niveau de la démocratie.²⁰⁰ D'autres domaines tels que la politique de sécurité, le travail, la situation sociale, le développement régional, les transports ou encore l'énergie et l'environnement, sont inclus dans les prévisions de l'Union européenne pour la réussite de la politique de voisinage.

En outre, la grande variété de la thématique de cette nouvelle politique est confirmée par l'apparition des Plans d'actions supplémentaires comme celui avec

²⁰⁰ Plan d'action pour la Moldavie, point 2.1., Plans d'action pour l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Arménie, point 4.1, Plan d'action pour l'Ukraine, point 2.1

l'Ukraine sur les aspects de la sécurité, la liberté et la justice. Ces domaines se trouvent en détail soit en documents « Non-Paper »²⁰¹ soit en Plan d'actions renforcé, appliqué en Ukraine.

Dans ces conditions, il sera possible de remarquer que les aspects sociaux gardent la deuxième place des priorités européennes. Des actions comme le renforcement du dialogue et de la coopération sur des aspects sociaux²⁰² viennent à couvrir une exigence nécessaire de l'avancement de la politique de voisinage.

***PARAGRAPHE 1: L'ÉCONOMIE ET LE MARCHÉ DES PAYS PARTENAIRES:
UN DOMAINE PRIORITAIRE POUR L'UNION EUROPÉENNE***

Dans le plan européen d'établissement d'un cadre de coopération avec les ex-pays soviétiques, qui s'effectue grâce à l'institutionnalisation d'une politique européenne pour la région, le domaine de l'économie et son élément constituant du marché jouent un rôle plus que fondamental. A l'ère de la domination de l'économie et de la libération absolue des marchés, l'intérêt européen ne pourrait être primordialement qu'économique.

Prévu déjà par les documents primaires définissant la nouvelle politique de voisinage²⁰³, le marché intérieur des pays partenaires (A) et son développement

²⁰¹ Non-Paper « expanding on the proposals contained in the Communication to the European Parliament and the Council on strengthening th ENP» , COM (2006) 726 final of 4 december 2006, point 3.2.2

²⁰² On cite l'exemple de l'art. 1 de l'APC avec l'Ukraine

²⁰³ L'Union européenne ne cache pas son intérêt majeur pour les marchés « vierges » des ex pays soviétiques. La Commission européenne dans sa Communication 393 final du 1 juillet 2003 pose comme objectif principal de la nouvelle politique européenne pour la région le développement économique des pays partenaires grâce «à l'intensification des flux commerciaux et de l'investissement », point 8.1. En outre, dans un autre document, la Commission européenne souhaite

constitue un intérêt commun pour les deux parties. L'établissement des relations commerciales préférentielles et l'ouverture des chapitres de coopération au-delà du commerce (B) en adoptant le modèle du marché intérieur de l'Union ne pourraient pas être exclus du projet européen pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est.

A. LE MARCHÉ INTÉRIEUR DES PAYS PARTENAIRES

La cohésion économique et l'interdépendance commerciale des Etats partenaires via l'expansion du modèle économique de l'Union vers les pays partenaires (1) s'incluent souvent aux cibles du développement de la politique de voisinage. Selon les créateurs de cette nouvelle politique européenne, son contenu dépasse la méthodologie d'une politique extérieure classique et offre des bénéfices prévus auparavant pour les pays européens²⁰⁴, afin que l'Union européenne puisse créer une zone stable pour son économie et son développement (2). Ainsi, parmi les bénéfices possibles, il y a d'une part la possibilité de la création d'un marché intérieur des pays partenaires, et d'autre part, la participation partielle des pays partenaires au marché européenne.

C'est dans cette possibilité reconnue aux pays partenaires de jouer un rôle équivalent aux pays membres de l'Union européenne, que la politique de voisinage va plus loin qu'une politique étrangère traditionnelle. De plus, la vision d'un marché unique plus grand, sans présupposer de l'entrée des pays partenaires à l'Union européenne, offre comme avantages tant la coopération avec chaque pays partenaires

l'alignement des marchés des pays partenaires au marché commun européen à la base d'un nouveau fonctionnement des quatre mouvements y inclus. Communication 104 finale du 11 mars 2003, partie 1

²⁰⁴ L'ex-Commissaire Bennita Ferrero-Waldner fait des références fréquentes aux avantages de la politique de voisinage pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Dans son discours du 7 mars 2006 à Stockholm, elle souligne le fait que les pays partenaires, grâce à son participation dans cette nouvelle politique européenne, sont désormais capables de profiter des offres valables seulement aux pays membres de la Communauté européenne. L'exemple le plus significatif de ces offres est la possibilité d'une participation au marché communautaire et le profit des programmes économiques et commerciaux européens

à la base de ses particularités que la création d'un « espace économique intégré » au delà des frontières européennes²⁰⁵.

1. Le modèle économique de l'Union européenne et son expansion vers les pays partenaires

L'Union européenne est tout d'abord une union économique, fondée sur un modèle économique commun, adapté aux particularités de l'évolution économique de chaque Etat membre. La structure de ce modèle, compliqué mais opérant, constituait toujours un exemple à exporter tant aux pays limitrophes qu'à des structures supra-étatiques ou fédérales (comme par exemple des Etats fédéraux ou encore des unions étatiques).

En ayant comme caractéristiques principales la libre circulation des marchandises et l'union douanière, le marché intérieur vise à l'intégration économique accrue qui dépend de la réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires au moyen d'une convergence réglementaire respectée par les deux parties. Des accords de libre-échange et des préférences commerciales en faveur des pays partenaires sont nécessaires pour la transformation économique des pays limitrophes de l'Union européenne et de leur cohésion et homogénéité économique et financière.

Dans cette optique, le travail vers cette orientation n'est pas impossible. Les sept pays partenaires ont déjà préparé le terrain pour l'installation du modèle économique communautaire dans la mesure où ils ont tous ouvert leur commerce aux normes internationales. Également, l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie font parties de l'Organisation Mondiale du Commerce.²⁰⁶ La Commission européenne n'a pas tardé à réagir en proposant dans sa communication de 2006 une série des accords de commerce avec les pays partenaires qui pourraient faciliter tant les flux des biens que les réformes réglementaires économiques. Cependant, la libéralisation du marché aux

²⁰⁵ ERT's vision of a bigger single market, the position of the European Round Table of industrialists on the EU's Neighbourhood Policy, p.4

²⁰⁶ European economy occasional papers, number 30, June 2007, p. 52

pays partenaires, pierre angulaire du marché intérieur de l'Union européenne, doit s'impliquer non seulement au niveau bilatéral avec l'Union européenne mais surtout aux relations entre les ex-pays soviétiques.

Au niveau technique, la Communauté puis l'Union européenne ont exprimé leur désir d'inclure les pays voisins à l'ensemble des Etats profitant du système économique du marché commun communautaire. Cela s'effectue en promouvant l'intégration économique des pays partenaires, grâce à l'application de la réglementation communautaire d'une part, et en ciblant les progrès à effectuer dans les échanges bilatéraux et les affaires communes, via des réformes commerciales dans les pays partenaires, d'autre part.²⁰⁷

Néanmoins, l'Union européenne ne peut pas exclure les pays partenaires de son marché intérieur. La mise en œuvre des avantages des pays partenaires en comparaison avec les pays membres de l'Union européenne et la diminution de leurs asymétries par l'Union européenne pourraient rendre le marché commun accessible aux pays de l'Europe de l'Est.

L'apparition des accords bilatéraux du « libre commerce »²⁰⁸ entre la Communauté européenne et les pays partenaires pourrait sans doute accroître leur intégration économique et installer une zone de libre-échange plus vaste que celle de l'ex-Communauté européenne²⁰⁹. Pour aller plus loin, la conclusion des accords intra-étatiques parmi les ex-pays soviétiques pourrait devenir un instrument fondamental de l'adoption du marché commun adapté aux mesures et aux particularités des pays partenaires²¹⁰. A long terme, l'Union européenne pense à la création d'une

²⁰⁷ Dans sa communication du 22 février 2007 « le marché commun pour les citoyens », la Commission parle de la nécessité de l'expansion des aspects du marché commun aux pays partenaires via la politique de voisinage

²⁰⁸ Pour le moment, la Communauté européenne a commencé des négociations de l'installation d'une zone des libres échanges avec l'Ukraine en mars 2007. On trouve aussi quelques traces d'un dialogue dans ce champ d'action avec l'Arménie, la Géorgie et la Moldavie

²⁰⁹ La communication de la Commission du 04 décembre 2006 fait une référence spéciale au renforcement de la politique de voisinage à la base d'une intégration économique plus crédible et d'une coopération commerciale plus forte

²¹⁰ La transformation du marché des pays partenaires pourrait mener à la création d'une Communauté Economique de Voisinage, c'est-à-dire une région d'intégration économique commune entre la CE et

Communauté économique de Voisinage dominée par un réseau des accords d'exergue de libre-échange entre l'Union européenne et ces pays voisins²¹¹.

Ainsi, à première vue, il semble que les pays partenaires puissent préparer leur propre marché intérieur visant à faciliter tant le commerce avec l'Union européenne qu'avec leurs ex-voisins soviétiques. La libéralisation du marché et l'alignement réglementaire des pays partenaires font parties des mesures indispensables pour la réussite du plan de l'intégration économique de ces pays et le développement de l'approche de l'Union européenne selon les particularités des pays.

2. La création des zones économiques crédibles dans les périphéries de l'Union européenne

L'expansion du modèle de marché intérieur communautaire aux pays partenaires de l'Europe de l'Est est tout d'abord un pari politique. Les engagements de ces pays à l'égard des principes de l'économie de marché et du développement durable pourraient garantir une efficacité substantielle et des gains remarquables pour ces Etats autour de l'Union européenne. L'accès facile au marché intérieur européen surtout grâce au traitement similaire des marchandises circulant des pays voisins au territoire européen exige nécessairement un dialogue renforcé et une coopération significative au niveau social. En outre, seules les reformes destinées à la lutte contre la pauvreté et l'assistance sociale pourraient conserver le sentiment de sûreté et de développement du marché européen à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union.

La perspective de la création d'une Europe prospère passe par un environnement économique et commercial stable et sûr au-delà de ses frontières.

les pays voisins

²¹¹ Non-paper: expanding on the proposals contained in the communication to the european Parliament and the Council on strengthening the ENP, COM (2006) 726 final of 4 December 2006, pp 3, 4,7

L'initiative de l'Union européenne pour la création d'une zone de libre-échange aux pays qui se trouvent en périphérie commence tout d'abord par les pays européens disposant des liaisons étroites avec l'Union. Ainsi, après la Suisse, la Norvège et le Lichtenstein, le modèle du marché commun est prêt à être exporté à des pays plus éloignés du territoire européen mais influençant toujours le commerce et l'économie du continent.

Les mesures à adopter par les pays partenaires pour satisfaire les règles de la concurrence, la recherche des « standards » des marchés et l'alignement de leurs lois à la ligne des lois communautaires pour l'aide de l'Etat et la loi « anti-trust », pourront servir de soupape de sûreté pour le commerce et l'économie européen.

L'interdépendance des économies des pays et le phénomène de globalisation poussent l'Union européenne à chercher des moyens garantissant la viabilité et l'efficacité de son marché intérieur. Une zone commerciale stable portant les caractéristiques du marché commun est sans doute une des raisons de la diminution des risques de sa déconstruction. Ainsi, on trouve des références de la nécessité de la création d'une région commune dépourvue de la vulnérabilité économique dans des communications de la Commission²¹² en soulignant de ce fait son but principal qui est

²¹² Ainsi, on trouve une série de références dans la première Communication de la Commission du 11 mars 2003 : « Pour créer un espace de stabilité et de prospérité partagée avec ses voisins , l'Union soit accompagner sa politique de proximité des mesures visant à s'attaquer aux racines de la vulnérabilité économique », « tous les pays du nouveau voisinage ont des chances à saisir et des défis à relever s'agissant des questions de proximité (zone de coopération plus vaste en particulier en ce qui concerne la liberté des personnes et de marchandises), de prospérité et de pauvreté », « une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ». Ensuite, dans le non-paper : expanding on the proposals contained in the communication to the european Parliament and the Council on strengthening the ENP, COM (2006) 726 final of 4 December 2006, « l'intégration économique profonde entre l'UE et ses voisins est l'intérêt partagé de tous qu'il concerne. C'est le résultat de notre commerce et nos intérêts économiques partagés... pour accroître la stabilité et la sécurité mais pour répondre à l'économie globalisée ». Dans la communication du 04 décembre 2006, la Commission cite le plan du renforcement du volet économique et social. Il désigne comme actions : « l'intégration en matière commerciale, économique et d'investissements en poursuivant une approche accord de libre-échange approfondi et complet, y compris la libéralisation des flux commerciaux entre pays partenaires, en intégrant un certain degré d'asymétrie, le cas échéant; en renforçant le soutien aux réformes et aux efforts visant à améliorer l'environnement réglementaire d'ordre commercial et

la convergence économique et la mise en place d'une libéralisation du commerce dans le cadre d'un marché commun.

B. LES AUTRES ÉLÉMENTS DU MARCHÉ INTÉRIEUR AU-DELÀ DU COMMERCE

Le plan de mise en place d'un marché intérieur partagé entre les deux parties, Union européenne et Etats périphériques, présuppose, au-delà de la libéralisation du marché et de la facilité de la circulation des biens, des mesures visant à l'amélioration de tous les échanges bilatéraux. Les efforts des pays voisins vers leur convergence réglementaire passe par la réduction des obstacles non commerciaux et par l'incitation aux réformes permettant l'accès au marché intérieur pour les personnes (1) et les capitaux (2).

1. La libre circulation des personnes

Plus concrètement, l'intégration économique fondée surtout sur la zone de libre-échange des biens reste incomplète sans efforts combinés pour l'ouverture de cette zone aux autres principes du marché intérieur de l'Union. On ne peut pas imaginer une proche coopération bilatérale excluant le domaine de la mobilité et d'accès au marché des personnes provenant des pays partenaires (1). La politique européenne de voisinage pourrait fonctionner comme un catalyseur à la création d'un réseau d'hommes et d'intérêts interconnectés en permettant les échanges et les contacts, en dépit des divisions et des barrières parmi les populations²¹³. Toutefois, les préoccupations pour le traitement des populations des pays limitrophes qui voudraient se mobiliser pour le territoire européen grâce à l'intensification des relations bilatérales au sein de la politique de voisinage ne s'arrêtent pas aux échanges des personnes. Cette nouvelle politique étrangère implique aussi le volet de la migration

économique et le climat des investissements et en renforçant l'intégration économique et la coopération dans les secteurs-clefs »

²¹³ Discours de l'ex-Commissaire Benita Ferrero-Waldner à la Conférence des Affaires étrangères, Londres, le 31 octobre 2005

et du visa comme éléments constitutifs de la nouvelle approche des partenaires à l'est des frontières, agissant comme garantie de la stabilisation et de la sécurité de la région limitrophe de l'Union européenne (2).

1.1 Le fonctionnement de la libre circulation des personnes dans le cadre de la Politique européenne de voisinage

Un des quatre principes fondamentaux du marché commun de l'Union européenne, la libre circulation des personnes, reste une question majeure dans sa mise en application dans les relations avec les pays non membres de l'Union européenne. Il peut être aisé d'imaginer que le passage des personnes ou des flux migratoires des pays de l'Europe de l'Est vers le territoire communautaire implique une série de conséquences liées aux matières de sécurité, de menaces extérieures et de stabilisation de la région.

Dans ce contexte, l'Union européenne veille à se référer à cette question dans sa première communication « Europe élargie-Voisinage », où elle consacre une section entière à l'urgence du traitement du passage des personnes des territoires voisins à celui de l'Union²¹⁴. L'adoption par l'Union européenne du principe de la facilitation et permission de la libre circulation des citoyens des pays voisins sur son territoire joue le rôle de la valeur ajoutée de cette politique étrangère en comparaison avec une politique étrangère européenne typique. De plus, les personnes compétentes de la mise en place de la politique de voisinage font toujours référence à la nécessité de la différenciation de cette politique par rapport aux autres politiques étrangères dans le domaine de la coopération avec les pays voisins en matière du passage des frontières,

²¹⁴ Communication de la Commission du 11.03.2003, COM (2003) 104 final. Perspectives en matière de migration légale et de circulation de personnes : Dans un contexte de déclin démographique et de vieillissement de la population, de mondialisation et de spécialisation, il peut être avantageux, pour l'Union et ses voisins, d'instaurer des mécanismes permettant aux travailleurs de passer d'un territoire à l'autre pour se rendre là où leurs compétences sont les plus nécessaires, même si l'objectif à long terme reste la libre circulation des personnes et des travailleurs. L'Union pourrait aussi essayer de faciliter la circulation des citoyens des pays voisins participant à des actions et programmes communautaires

du changement de leur rôle, des barrières et des obstacles aux « ponts » de coopération et de développement économique, social et culturel²¹⁵.

En outre, la catégorie des travailleurs semble comme plus identique aux besoins de l'Union qui pâti du déclin démographique et de vieillissement. La libre circulation des travailleurs, toujours dans le contexte de la libre circulation des personnes, peut être avantageuse grâce aux mécanismes possibles permettant le franchissement facile des frontières pour les travailleurs en comparaison avec les autres individus²¹⁶. Plus que les travailleurs spécialisés qui sont utiles aux besoins de l'Union, la Commission veille à promouvoir la mobilité des entrepreneurs et des travailleurs qui se séjournent dans un pays partenaire et leur entreprise désire créer des liens étroits avec les entreprises – peut-être patronales - européennes²¹⁷.

Pour confirmer cette planification, la Commission pose une série des méthodes appliquées sur la libre circulation des personnes avec les pays voisins tiers. On trouve parmi eux la circulation des résidents autour des frontières de l'Union européennes²¹⁸, les échanges pour des raisons éducatives, sociales et de la santé²¹⁹, l'accès au marché européen des travailleurs spécialisés ou des licenciés, des techniciens et des hommes d'affaires, ce qu'on appelle les échanges interpersonnels. La Commission propose aussi de faciliter les voyages légitimes de courte durée pour se destiner à accepter des séjours à plus long-terme²²⁰. Tous ces exemples présupposent à la fois l'élimination des obstacles administratifs et la sécurisation des documents de voyage qui pourront garantir le minimum de sécurité des voyageurs. La politique de voisinage permettra alors la délivrance des visas et passeports pour certains ressortissants des pays voisins afin que la libre circulation des personnes et surtout des travailleurs soit appliquée.

²¹⁵ Discours de l'ex-Commissaire Benita Ferrero-Waldner à la Conférence de Brussels, le 09 décembre 2004, de Londres, le 31 octobre 2005, de Brussels, le 24 janvier 2006, de Brussels, le 18 décembre 2008

²¹⁶ Communication de la Commission du 11.03.2003, COM (2003) 104 final, p 9

²¹⁷ Communication de la Commission du 04.12.2006, COM (2006) 726 final, p 8

²¹⁸ Danuta Hubner, ex-Commissaire compétente des politiques régionales, le 08 décembre 2005

²¹⁹ Benita Ferrero-Waldner, le 18 décembre 2007

²²⁰ Communication de la Commission du 05.12.2007, COM (2007) 774 final, pp5

De cette façon, la libre circulation des personnes entre l'Union européenne et les pays voisins de l'Europe de l'Est n'est pas un but irréalisable. Les échanges des personnes de la société civile, le renforcement des contacts entre les entreprises, le passage des autorités locales d'un côté des frontières à l'autre, pourraient créer des passerelles dans de nombreux domaines comme le domaine éducatif, ceux des syndicats et du travail, scientifique, commercial, culturel et ou encore le grand domaine de la sécurité régionale et continentale.

1.2 L'asile et les visas : la libre circulation des personnes au-delà du marché intérieur

Le volet de la mobilité dans la politique de voisinage n'est pas épuisé par la libre circulation des personnes. Cette nouvelle politique européenne étrangère constitue un amalgame des politiques couvrant une gamme d'actions étatiques et fédérales. Dans cet esprit, l'Union européenne, en agissant comme un acteur qui régit ses relations bilatérales, ne voulait pas créer une Europe forteresse pour les voisins de l'Europe de l'Est.

A cet égard, il est très important pour l'Union européenne de faciliter la mobilité ou plus concrètement l'immigration sur son territoire des ressortissants venus des pays partenaires de l'Est. Cette opportunité pourrait devenir une réalité à la base du développement de deux actions du côté de l'Union européenne : l'asile et les visas. Ces deux actions concernent le soutien du volet de migration légale lié à la sauvegarde et au maintien de la sécurité du territoire européen. Ainsi, la Commission met ces deux matières de la politique de voisinage aux premières places d'une hiérarchie informelle des priorités de cette nouvelle politique européenne. Une série des documents officiels des Institutions européennes²²¹ prouvent le grand intérêt européen pour le traitement favorable de la mobilité des ressortissants des pays partenaires de l'Europe de l'Est.

²²¹ Communication de la Commission du 11.03.2003, du 01.07.2003, du 04.12.2006, du 05.12.2007, du 03.12.2008, Non-Paper de la communication de la Commission du 04.12.2006, Instrument de Voisinage et de Partenariat Oriental - Programme pour la région orientale, document de stratégie 2007-2013

L'aspect de l'asile fait partie de la politique humanitaire européenne en contribuant à la sécurité européenne. Mentionné dans la communication de la Commission du 25 janvier 2006 mais exclue du Document de stratégie pour la région orientale 2007-2013 de l'IEVP, l'asile joue un rôle primordial pour le contrôle des flux migratoires des ressortissants des pays partenaires de l'Est de l'Union européenne. Le traitement adéquat des demandes de protections et d'asile se révèle être un point important de la politique de voisinage. Ce traitement serait réalisable grâce à une actualisation et réformation des systèmes d'octroi d'asile, la simplification des facilités de réception d'asile²²² et le respect des droits des immigrants²²³.

De l'autre côté, l'octroi des visas aux citoyens venant des pays voisins de l'Europe de l'Est est tout d'abord une question d'enrichissement de main-d'œuvre dans des secteurs où l'Union européenne fait face à une pénurie. La politique de voisinage propose une autre approche à ce secteur « sensible » de la migration. Etant donné qu'il y a des régions dans l'Union européenne où un manque de travailleurs ayant certaines compétences a été constaté et qu'il y a un grand nombre des ressortissants des pays avoisinants qui se rendent souvent sur le territoire européen, l'Union européenne cherche à mettre en valeur un traitement différent des migrants provenus des pays de l'Europe de l'Est de ceux des autres pays tiers. La politique de voisinage vient de couvrir les lacunes à l'approche des demandeurs des visas qui viennent des pays voisins de l'Europe de l'Est. La mobilité de ces personnes est aussi d'un grand intérêt pour leurs pays. Dans le cadre d'engagements réciproques, il reste la garantie de voyager légalement pour une courte durée entre les pays partenaires et l'Union européenne. Ainsi, l'Union européenne est obligée de favoriser cette mobilité si elle veut supprimer les obstacles à la mise en place de la politique de voisinage et contribuer à sa réussite. Et l'instrument le plus fort pour la mise en place d'une telle politique est la conclusion d'accords bilatéraux en matière de visas et d'immigration²²⁴. De tels accords pourraient être utiles pour deux raisons : ils peuvent pousser les pays voisins à inclure des accords de réadmission et ils peuvent contribuer aux réformes dans les domaines de « justice et affaires intérieures » de ces pays. Malgré le fait que les accords permettant la facilité de la délivrance de visas incluent

²²² Voir le discours de Benita Ferrero Waldner du 07.03.2006, Stockholm

²²³ Voir le discours de Benita Ferrero Waldner du 24.01.2006, Brussels

²²⁴ Accords avec l'Ukraine et la Moldavie qui sont en vigueur depuis le 01 janvier 2008

seulement une partie des ressortissants des pays voisins²²⁵, l'évolution de ces accords doit s'accomplir avec la participation de tous les citoyens de ces pays et pour une période à long-terme.

En outre, une série de mesures est nécessaire du côté de l'Union européenne pour faciliter les déplacements pour des motifs légitimes et pour assurer que l'avenir des pays voisins de l'Europe de l'Est va vers l'acquis communautaire et les pratiques européennes. Des actions comme l'assouplissement des formalités de délivrance des visas²²⁶, l'obtention facile du visa pour des raisons sociales, économiques, humanitaires et démographiques, sont estimés essentielles si les européens veulent changer leur approche vis-à-vis des pays voisins de l'Europe de l'Est. L'extension des conclusions du Conseil de 2003 sur la souplesse dans la délivrance des visas aux personnes participant à des réunions Euro – Med²²⁷ pour les pays de l'Europe de l'Est ainsi que la mise en œuvre des programmes de migration pilotes comme celle existant dans la communication du 16.05.2007²²⁸ pourraient soutenir la coopération bilatérale en matière de visas et d'immigration légale. De toute façon, toutes ces priorités révélées dans le cadre de la politique de voisinage exigent un virage significatif de la politique exercée jusqu'à nos jours du côté de l'Union européenne face aux voisins de l'Europe de l'Est. Le besoin d'ouvrir les frontières et celui des migrants de se rendre sur le territoire européen jouent le rôle d'un véritable appel des « sirènes » et l'Union européenne qui doit les écouter afin de renforcer tant son économie que le sentiment de sécurité des peuples de part et d'autres des frontières.

²²⁵ Les membres des délégations officielles participant aux conférences, négociations et programmes d'échange, les hommes d'affaires, les chauffeurs, les journalistes, les artistes et les savants, les athlètes, les cas de jumelage des villes et les patients. L'accord avec la Moldavie inclut en plus les organisations de société civile participant aux séminaires, stages et conférences et les professionnels participant aux expositions internationales ou aux séminaires

²²⁶ Voir l'accord conclu avec l'Ukraine en octobre 2006

²²⁷ 5784/07 VISA 32 MED 3 COMIX 101 du 31 janvier 2007

²²⁸ Communication de la Commission COM (2007) 248 du 16.05.2007

2. La libre circulation des capitaux

La participation des pays partenaires au marché intérieur présuppose l'adoption, pas à pas, de l'ex-acquis communautaire. Le mouvement des capitaux se place comme une priorité des réformes nécessaires pour l'Union européenne. Liée aux politiques macroéconomiques et financières nationales, l'ouverture des comptes de capitaux des pays de l'Europe de l'Est est sans doute une action indispensable pour la satisfaction des exigences européennes.

L'Union européenne pose des « lignes rouges », des directions à l'accomplissement des engagements des pays partenaires pour qu'elle puisse remplir ses obligations. La libre circulation des capitaux joue un rôle primordial quant à la promotion de la réussite de cette politique européenne et de la prospérité des pays partenaires. L'explication semble raisonnable. La libéralisation des capitaux pourrait aider les investissements et la transparence, la lutte contre la fraude et les monopoles et réduit les obstacles administratifs au développement des entreprises. La combinaison de la libre circulation des capitaux aux règles concurrentielles n'est pas négligeable. De plus, en pratique, la reconnaissance mutuelle des cadres juridiques et institutionnels dans certains secteurs, avec l'amélioration des conditions pour l'établissement des sociétés, devraient avoir un effet de levier important vers la meilleure mise en œuvre de la politique de voisinage dans les pays voisins de l'Europe de l'Est.

L'objectif de la libre circulation des capitaux avec et entre les pays partenaires impose en même temps la prévisibilité et la simplification du cadre réglementaire de ces pays en facilitant les flux d'investissement européens. Des actions visant à renforcer le système fiscal et le traitement équivalent des entreprises européennes par rapport aux nationales permettraient d'éviter la double imposition par l'administration fiscale aux dépens des capitaux européens. D'après la Commission²²⁹, la libre circulation des capitaux est un objectif plus accessible dans la mesure où il est lié à l'amélioration du climat d'investissement et, par conséquent, aux avantages économiques pour les pays partenaires. Pourtant, en 2009, la Commission relève

²²⁹ Communication de la Commission COM (2004) 373 final du 12.05.2004

qu'un seul progrès limité a été constaté en Ukraine dans le secteur de la libéralisation de la circulation des capitaux²³⁰.

L'accès au marché européen exige la mise en place par les pays partenaires des mesures facilitant le mouvement sans obstacles des capitaux européens vers leur territoire mais aussi la sortie des capitaux des pays partenaires vers l'Union sans obstacles tarifaires. Incontestablement liée aux services et surtout les services financiers, l'énergie et les télécommunications qui doivent aussi être orientés vers la libéralisation la plus vaste, la libéralisation des capitaux promet l'accroissement des taux dans un cadre macroéconomique. Liés au labour, les capitaux font partie des facteurs de production et en raison de leur importance, leur libre circulation entre les pays partenaires et l'Union constitue un objectif à long-terme. La DG Affaires économiques et financières ne manque pas l'opportunité de souligner l'importance de la libéralisation des capitaux pour le progrès économique des pays partenaires qui insistent sur le contrôle du mouvement des capitaux internationaux.

Pourtant, la circulation des capitaux est jugée par Commission plus « fragile » que les marchandises ou les services à cause des grandes « turbulences » macroéconomiques qu'elle pourrait provoquer²³¹. L'Union prévoit un plan global pour la région orientale de l'Europe mais dans le cas de la libre circulation des capitaux les méthodes et les mesures à entreprendre seraient plus efficaces conçues sur la base d'une approche pays par pays. Pour les buts à long-terme, les principes qui doivent être appliqués sont la stabilité macroéconomique, le choix d'un régime des prix de change approprié et le renforcement des marchés financiers et des institutions. En revanche, au niveau de la libéralisation des flux de capitaux il est préférable de libéraliser les flux à long-terme, spécialement les flux des capitaux des investissements étrangers directs, avant les flux à court-terme

²³⁰ Commission Staff Working Document SEC (2009) 522/2 du 23.04.2009

²³¹ European Economy Occasional Papers, number 18, April 2005, p. 13

PARAGRAPHE 2 : LES DOMAINES PRIORITAIRES AU-DELÀ DU MARCHÉ INTÉRIEUR

La Politique européenne de voisinage se distingue parmi les autres politiques européennes par son caractère multidimensionnel. L'ambition de l'Union d'offrir aux pays partenaires tous les avantages de l'ex-Communauté européenne et de ses Etats membres, dévoile son importance pour l'avenir du continent européen et des pays de l'Europe de l'Est. Le marché intérieur, dans le mesure où il domine le fonctionnement de l'Union européenne, se révèle être le point primordial et un indice important de la volonté d'engagement dans cette nouvelle politique européenne pour les pays partenaires.

Dans un second temps, une série de réformes sont presque obligatoires pour les ex-pays soviétiques s'ils veulent désormais tourner le dos à l'ancien régime en place et faire partie de la communauté globale. Quasi automatiquement, on constate deux groupes de domaines d'action qui se distinguent selon leur caractère prioritaire. Ainsi, il y a les secteurs qui apparaissent dans tous les documents de la Commission depuis la genèse de la politique de voisinage et durant son évolution jusqu'à présent, des domaines qui sont inclus dans l'acquis communautaires, dont l'absence dans la mise en place de la politique de voisinage mènerait à son échec potentiel (A). L'évolution dans ces domaines est nécessaire pour les pays participant à la politique de voisinage et la réalisation de leurs obligations est une étape pour le passage au deuxième niveau de coopération bilatérale.

Puis, il y a également les secteurs secondaires qui sont pourtant indispensables à l'achèvement de la politique de voisinage (B). Les actions qui appartiennent à leur champ d'application supposent une série de réformes dans la plupart de domaines d'action civile et publique.

A. LES DOMAINES NÉCESSAIRES POUR L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

La naissance de la politique de voisinage trouve son origine dans la conceptualisation d'un autre continent européen, unifié, fort et massif, qui revendique un rôle important dans cet environnement globalisé. Sa réussite s'appuie sur le grand intérêt surtout des pays de l'Europe de l'Est de changer leurs pratiques exercées dans le domaine de l'administration publique (1) et dans ceux de la gouvernance et du développement de leurs relations avec leurs voisins (2).

1. La démocratie, l'État de droit et la justice

Le pari de l'installation de la démocratie dans les pays tiers participant au plan de la politique de voisinage, lié au dossier de la sécurisation de l'Union européenne, est une priorité pour la définition de cette politique européenne étrangère. On ne peut pas imaginer un destin positif pour la politique de voisinage si les problèmes concernant le manque de démocratie des pays partenaires ne seraient pas résolus. C'est dans ce contexte qu'est mis en exergue le volet démocratique dans tous les textes rédigés par la Commission européenne. Dans sa Communication « L'Europe élargie- voisinage », la Commission ne rate pas l'opportunité de souligner l'importance de la « démocratie et de l'État de droit qui sont des conditions préalables à la stabilité politique ainsi qu'à un développement socio-économique pacifique et durable »²³². Malgré le fait que la région se caractérise par divers degrés de consolidation démocratique et de gouvernance publique, les problèmes et les obstacles à surpasser sont plus ou moins similaires. La corruption, les intentions autoritaires des gouvernants, le niveau de la liberté de presse et de la justice, voire encore la faiblesse de l'administration publique sont des questions traitées par la politique de voisinage, sans pour autant se substituer les autorités nationales²³³.

²³² Communication de la Commission du 11.03.2003, COM (2003) 104 final

²³³ Voir le Document Stratégique 2007-2013 du programme pour la région orientale, Instrument de

L'engagement des pays partenaires en faveur de valeurs communes et le renforcement des actions ciblant certains objectifs partagés par les Etats membres sont désignés dans les priorités à entreprendre, conformément au document d'Orientation de la politique de voisinage e du 12.05.2004²³⁴. En l'espèce, dans le texte concrétisant le partenariat oriental²³⁵, la démocratie et la bonne gouvernance sont proposées par l'Union européenne comme une des quatre plates-formes stratégiques d'action au niveau multilatéral.

Du point de vue de l'action, la question demeure quant le transfert des vœux pieux à une amélioration du niveau de démocratie -une notion très générale-au champ d'actions. Les Plans d'action donnent une première impression sur les mesures nécessaires vers cette direction; le renforcement de la stabilité et d'efficacité des institutions, la garantie des élections démocratiques et l'alignement des reformes sectorielles selon les standards internationaux²³⁶. Dans le cadre de ce dialogue politique s'ajoutent la lutte contre la corruption, la transparence de l'administration et la reforme générale du système judiciaire.

Pourtant, chaque pays pose ses priorités pour le renforcement de la démocratie selon sa situation interne et ses buts achevés. Avec un système politique plus ou moins commun en raison de leur passé partagé sous l'ombre de la fédération soviétique, quelques pays ont pu surpasser la gouvernance abusive et les pouvoirs centralisés. L'Azerbaïdjan et la Biélorussie gardent encore leurs « autocrates » qui concentrent l'exercice du pouvoir et pourraient se caractériser comme des régimes autoritaires. Dans ces pays, le changement du système politique et la garantie du déroulement des élections sont les premiers pas pour le renforcement de la

Voisinage et de Partenariat Orientale

²³⁴ Communication de la Commission du 12.05.2004, COM (2004) 373 final

²³⁵ Communication de la Commission du 03.12.2008, COM (2008) 823 final

²³⁶ Dans le Plans d'action avec les ex-pays soviétiques on trouve des petites différences en matière de réformes concernant la démocratie dépendant de niveau déjà achevé dans chaque pays. Les Plans d'action conclus avec l'Ukraine, la Moldavie et l'Arménie posent comme priorité principale le renforcement de la démocratie d'une manière générale et absolue en expliquant à la suite les méthodes et les actions spécifiques. Le Plan d'action de la Géorgie met comme priorité primordiale le renforcement de la démocratie mais juste après le soutien de l'Etat de droit. A la fin, le Plan d'action de l'Azerbaïdjan pose les réformes pour la démocratie au second plan en citant comme problème principal de la région le conflit Nagorno-Karabakh

démocratie. Pour l'Arménie et la Moldavie, la réforme des institutions démocratiques se pose comme la priorité pour la démocratie. Ainsi, on trouve entre autres les mesures législatives pour la réforme parlementaire et l'autonomie locale, la séparation des pouvoirs et la réforme politique et juridique. Pour la Géorgie, la révision constitutionnelle est le début d'une série de mesures à entreprendre garantissant la démocratie²³⁷ tandis que l'Ukraine considérée plus démocratisée doit garantir le pluralisme politique, la liberté de presse et le traitement démocratique des minorités²³⁸.

Par ailleurs, la seule promotion de la démocratie dans les pays partenaires ne suffit pas à leur transition vers le nouveau statut offert par la politique de voisinage. Il y a toujours une combinaison remarquable entre la démocratie et l'Etat de droit, élément primordial de la démocratisation et du bon fonctionnement d'un pays. Caractéristique exigée d'un pays qui veut faire partie de la famille des pays européens et même contenue dans les critères de Copenhague²³⁹, le renforcement et le respect de l'Etat de droit doivent être respectés par les pays partenaires de l'Europe de l'Est pour avoir les avantages et le « fruit » de la politique de voisinage²⁴⁰. L'essai pour la transition démocratique d'un pays passe par la mise en valeur de l'Etat de droit comme les « révolutions » dans les pays de l'Europe de l'Est l'ont montré²⁴¹.

En effet, l'Etat de droit suit la démocratie et il constitue un préalable de la participation des pays partenaires au plan de la mise en œuvre de la politique de voisinage. La démocratie et l'Etat de droit sont deux éléments interdépendants et la politique de voisinage les traite de cette manière. Dans tous les Plans d'actions, on les trouve ensemble dans les réformes à entreprendre dans le secteur du dialogue

²³⁷ Voir Chronique de Jurisprudence, Jurisprudence constitutionnelle des Etats d'Europe de l'Est (2004), Jean- Pierre Massias, pp 1719-1720

²³⁸ La minorité russe est 17,3% de la population ukrainienne

²³⁹ L'achèvement d'un niveau considérable de l'Etat de droit est présupposé pour un pays qui veut poser une candidature pour l'Union européenne selon les critères de Copenhague; Conseil européen, Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague, 21-22 juin 1993, SN 180/1/93, REV1, 1993

²⁴⁰ Référence à l'Etat de droit par Benita Ferrero-Waldner au forum économique de Bruxelles du 22 avril 2005

²⁴¹ La révolution des « roses » de 2002 en Géorgie et la révolution « orange » de 2004 en Ukraine

politique. Dans le Plan d'action de la Géorgie, l'Etat de droit se pose en position prioritaire du renforcement des institutions démocratiques. Le rôle définitif de l'Etat de droit pour la politique de voisinage est répété dans la communication-fondement de la politique de voisinage du 11 mars 2003²⁴².

Pourtant, dans les accords de partenariat et de coopération conclus avec les ex-pays soviétiques, l'Etat de droit se présente comme une valeur partagée des deux côtés. Le préambule de ces accords donne les priorités à entreprendre et la mise en œuvre de l'Etat de droit est tout à fait une règle à respecter par les pays partenaires. Ce qui est paradoxal, c'est le traitement différent de cette priorité dans le contenu essentiel des accords concernant les pays tels que l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie et les autres trois pays du Caucase du sud. Pour les trois premiers pays, la référence dans le préambule est la seule pour l'Etat de droit dans le texte entier. Par contre, les accords avec les pays du Caucase du sud contiennent une référence explicite dans la partie concernée la coopération avec l'Union européenne²⁴³. Cette demande insistée pour la conquête de l'Etat de droit par les pays partenaires n'est pas juste une valeur déclaratoire mais un vrai objectif pour l'Union européenne.

Le domaine de la justice et des réformes judiciaires est vraiment crucial pour l'intégration des pays de l'Europe de l'Est participant au grand projet de la politique de voisinage et l'orientation de ces pays vers l'adoption de l'Etat de droit à l'exercice du pouvoir public. Lié au niveau de la démocratie et de la confiance des citoyens en l'Etat et son administration, le fonctionnement sans obstacles des institutions publiques et de la justice notamment pourrait garantir l'efficacité des fonctions publiques, la meilleure action de faire face la criminalité et le terrorisme ainsi que l'accès facile des citoyens à la justice et ses profits. L'évolution du domaine passe par sa modernisation, l'augmentation de la capacité administrative et le progrès des procédures judiciaires²⁴⁴.

De plus, dans ce plan de changement du modèle judiciaire des pays de l'Europe de l'Est, afin de remplir les exigences pour leur participation à la politique de voisinage, on trouve la nécessité de la coopération judiciaire et policière avec l'Union

²⁴² Communication de la Commission du 11.03.2003, COM (2003) 104 final, pp. 7 et 9

²⁴³ Accord de Partenariat et de Coopération avec la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, art. 71

²⁴⁴ Communication de la Commission du 22.11.2005, COM (2005) 1521

européenne, de l'intégration des aspects juridiques des accords européens et internationaux²⁴⁵ ainsi que la garantie de l'indépendance de la justice.

Dans les Plans d'action, les réformes sur la justice et du système juridique des pays partenaires se placent comme première priorité liée au progrès du niveau de la démocratie dans ces pays. A l'exception de l'Azerbaïdjan où les réformes judiciaires font parties des actions spécifiques de la troisième priorité de la première partie du document, les autres Plans d'action les posent en priorité car une justice incorruptible qui fonctionne objectivement est un indice du bon fonctionnement d'un Etat. Ils ne manquent pas l'opportunité de souligner la nécessité d'une réforme générale de la justice et du système juridique, le renforcement des Constitutions et des Cours constitutionnelles²⁴⁶ qui garantissent l'indépendance de la Justice et la séparation du pouvoir judiciaire avec le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En outre, ces pays doivent développer le droit public en fondant des tribunaux administratifs et entraîner les juges aux nouvelles normes et données. De plus, la simplification des procédures et des codes ainsi que l'efficacité de l'exécution des décisions sont des mesures à entreprendre pour l'amélioration des systèmes juridiques des pays partenaires. Par ailleurs, le Plan d'action pour l'Azerbaïdjan propose des réformes judiciaires dans une mesure importante pour le renforcement de la démocratie dans la partie « objectifs et actions généraux ». Il fait une liaison entre le dialogue politique et les réformes nécessaires dans le domaine de la justice, surtout via l'accès sans problèmes à la justice, le renforcement des Barreaux et du Comité de sélection des Juges ainsi que la coopération au niveau européen et international sur des aspects judiciaires.

²⁴⁵ En 2007, l'Arménie a adhéré à l'accord de la Haye des aspects civils sur le rapt international des enfants et l'Union a ouvert des négociations avec l'Ukraine sur sa participation au programme « EUROJUST ». De plus, cette coopération avec l'Ukraine va plus loin grâce à la conclusion d'un Plan d'action pour la justice et les affaires intérieures le 10.12.2001

²⁴⁶ Pour plusieurs Etats de l'Europe de l'Est la route vers une justice indépendante n'est pas donnée à cause surtout de la manipulation et de l'absence des Cours. On cite par exemple l'Ukraine où les lendemains de la Révolution orange la Cour constitutionnelle a vu son activité suspendue le 18 octobre 2005, du fait de l'incapacité du Parlement à remplacer les Juges qui ont vu leur mandat expirer

2. Le maintien de la paix

Même si la référence directe au maintien de la paix n'est pas fréquente dans les documents et dans les articles consacrés à la politique de voisinage, son rôle constructif dans la mise en œuvre et le développement de la politique de voisinage n'est pas contestable. Pourtant, une série de références aux éléments à battre qui ont comme caractéristique commune la menace de la paix, donne sans doute au maintien de la paix une place dominante dans la politique de voisinage. Il y a souvent une rhétorique sur les grands ennemis de la paix dans la région de l'Europe orientale qui attire l'intérêt de l'Union européenne pour des raisons évidentes. La lutte contre le terrorisme, le crime international, le « trafficking » des hommes et les conflits régionaux sont une de cibles primordiales de la dimension sécuritaire de la politique de voisinage visant à l'installation et la protection de la paix dans cette région de l'Europe²⁴⁷.

La paix et sa recherche par les pays partenaires constituent un critère de stabilisation et de prospérité dans la région. Etant donné que tous les pays voisins de l'Europe de l'Est font face à un conflit²⁴⁸, l'Union européenne considère, comme seule solution aux grands dangers pour la souveraineté interne des partenaires, l'action paisible et la domination du logique et des arguments politiques. Le rôle de la paix se répète directement dans plusieurs de Plans d'action sur le point de la gestion des conflits²⁴⁹. Dans sa Communication du 11.03.2003, la Commission met en priorité

²⁴⁷ Voir une série de paroles de la Commissaire Benita Ferrero-Waldner à Brussels le 09.12.2004, à Londres le 31.10.2005, à Strasbourg le 14.12.2005 et le 25.10.2006. Dans toutes ces paroles la Commissaire fait une référence indirecte au maintien de la paix via le secteur de sécurité et lutte contre ces menaces communément reçues

²⁴⁸ Pour l'Ukraine et la Moldavie c'est la Transnistrie, pour la Géorgie l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan Nagorno-Karabakh

²⁴⁹ Voir Plan d'action avec l'Arménie, priorité 7, avec la Géorgie, priorité 6, avec l'Azerbaïdjan, priorité 1. Par contre il n'y a aucune référence de mot « paix » dans les Plans d'action avec l'Ukraine et la Moldavie

le rétablissement de la paix pour poursuivre la reconstruction et le développement²⁵⁰. En effet, dans une autre Communication, celle du 05.12.2007, la Commission place les conflits au cœur du dialogue politique²⁵¹. Elle complète ce dialogue avec des débats sur le terrorisme, le trafic de stupéfiants et les droits de l'homme.

En conséquence, le maintien de la paix s'inscrit parmi les buts stratégiques de l'Union européenne pour la meilleure implication de la politique de voisinage. L'instabilité politique et la gouvernance faible des pays de l'Europe de l'Est sont liées au manque de paix. La résolution des problèmes menaçant la paix dans la région pourrait être viable en vertu de la politique de voisinage mais l'Union européenne doit renforcer ses efforts vers cette direction. Sa volonté de soutenir le combat des partenaires face aux menaces de la paix via sa politique sécuritaire commune et sa stratégie sécuritaire est jugée insuffisante²⁵². Un dialogue politique plus efficace est maintenant nécessaire si l'Union européenne veut réussir tant à propos de la stabilité des pays voisins que de leur prospérité.

B. LES DOMAINES SECONDAIRES PERMETTANT LA TRANSITION DES PAYS PARTENAIRES

La politique de voisinage pose des priorités pour son évolution de la mesure où il s'agit d'une politique des affaires étrangères de l'Union européenne, c'est-à-dire une espèce de politique incomplète et vague comme toutes les politiques européennes qui n'incombent pas à l'ex-premier pilier communautaire. De ce fait, la coopération bilatérale pour la réussite de la mise en place de cette politique va au-delà du caractère économique et commercial. L'Union européenne exige et les pays partenaires promettent de faire une série de réformes sectorielles (1) en vue de répondre aux exigences contemporaines de l'ère de globalisation et de s'aligner aux données

²⁵⁰ Communication de la Commission du 11.03.2003, COM (2003) 104 final

²⁵¹ Communication de la Commission du 05.12.2007, COM (2007) 744 final

²⁵² Communication de la Commission du 04.12.2006, COM (2006) 727 final

européennes. A partir de cet ensemble d'éléments, la conjugaison de la cohésion sociale et le renforcement de la société civile (2) est jugée nécessaire pour la transformation des pays partenaires en acteurs paritaires dans le cadre du dialogue bilatérale.

1. Les réformes sectorielles et la modernisation des États partenaires

Dans le programme indicatif pour la région orientale de l'instrument de voisinage et de partenariat 2007-2010 complété par le programme pour la région orientale 2007-2013, l'Union européenne cite un éventail de domaines suivant le domaine prépondérant du marché, dont l'accomplissement est présumé d'importance majeure pour l'accélération du rendement de la politique de voisinage. La modernisation du secteur administratif et l'évolution étatique passent par le développement et le progrès de domaines tels que l'éducation et la formation (1), les réseaux notamment de transport (2), l'environnement et les forêts (3).

1.1 L'éducation et la formation

La liaison entre l'avancement du secteur de l'éducation et la modernisation des pays partenaires a été exprimée dans le discours de la Commissaire des relations extérieures et de la politique de voisinage du 14.12.2005²⁵³. Cette relation existe en raison des caractéristiques modernes de la politique de voisinage elle-même. Différenciée d'une politique classique européenne, la politique de voisinage inclut des éléments hétéroclites, usant de toute la gamme des pivots de l'Union européenne²⁵⁴. Ainsi, cette politique ingénieuse ne pourrait pas laisser hors du jeu l'éducation et le secteur de formation incluant des programmes d'échange d'étudiants jusqu'à la construction des universités.

²⁵³ Discours de Benita Ferrero-Waldner du 14.12.2005 à Strasbourg

²⁵⁴ Ibidem

Dans les premières inquiétudes de l'Union européenne pour l'avenir et le progrès de la région de l'Europe de l'Est ont été inclus l'éducation et la formation comme éléments constitutifs de la réforme du secteur publique des pays partenaires. Dans ce contexte, on trouve une première référence très vague sur le secteur de l'éducation dans la communication-fondement de la politique de voisinage²⁵⁵ qui montre les intentions de l'Union européenne pour promouvoir le domaine important de l'éducation. Dans un second temps, la Commission pense à l'implication des pays partenaires aux programmes communautaires promouvant les liens culturels et éducatifs²⁵⁶.

Toutefois, la différence apparaît grâce à l'apparition de la communication du 09.03.2004²⁵⁷ dans laquelle un nouveau programme éducatif communautaire apparaît, partagé par les Etats membres et les pays limitrophes à l'Union. Dans son texte intitulé « La nouvelle génération de programmes communautaires d'éducation et de formation post 2006 » la Commission lance un nouveau modèle de coopération bilatérale en matière de l'éducation et de formation, le programme « TEMPUS », impliquant les Etats membres et les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Dans cette Communication, la Commission fait une analyse détaillée de ce nouveau programme qui va de la transformation de l'éducation supérieure au développement des systèmes éducatifs en passant par l'apprentissage tout au long de la vie. Parmi les objectifs principaux du programme se trouvent le développement d'une stratégie éducative avec la coopération des pays partenaires, l'ouverture du modèle scolaire progressif aux pays voisins et la modernisation de leurs systèmes éducatifs.

De plus, l'Union complète cette inspiration du nouveau programme TEMPUS avec quelques mesures répandues dans les textes publiés par la Commission. L'octroi des bourses²⁵⁸, la participation des pays partenaires au processus de Bologne²⁵⁹ et à

²⁵⁵ Dans sa Communication du 11.03.2003, la Commission montre son intérêt pour le secteur de l'éducation en referant qu' « *il importe tout autant d'accorder de l'attention à des secteurs tels ceux de l'éducation* »

²⁵⁶ Communication de la Commission « Document d'orientation » du 12.05.2004, COM (2004) 373 final

²⁵⁷ Communication de la Commission du 09.03.2004, COM (2004) 156 final

²⁵⁸ Communication de la Commission du 22.11.2005, COM (2005) 1521 final

²⁵⁹ Pour l'instant l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan ont signé la

l'espace européenne de recherche, l'inclusion des pays partenaires au programme Erasmus - Mundus²⁶⁰ et la mise en œuvre dans ces pays de la Fondation européenne de Formation²⁶¹ pourraient contribuer à la modernisation éducative des pays voisins de l'Europe de l'Est et à leur cohérence rapide aux normes éducatives européennes. En outre, la mobilité des étudiants fait partie du document de stratégie 2007-2013 et la communication sur le « Partenariat Oriental »²⁶² ajoute au domaine de l'éducation l'apprentissage des langues comme priorité pour les pays partenaires. De plus, les Plans d'action consacrent une référence courte mais importante sur les réformes exigées dans le domaine d'éducation et formation, préalables pour le développement de la politique de voisinage.

La contribution des Plans d'action au renforcement des changements éducatifs dans les systèmes pédagogiques des pays partenaires n'est pas négligeable. La tendance de l'Union européenne à proposer aux voisins de l'Europe de l'Est une nouvelle approche en matière éducative est dominante dans les lignes directrices des Plans d'action. Ainsi, ceux de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie posent comme priorité l'accès garanti à une éducation de haute qualité caractérisée par la transparence et la crédibilité, les réformes du système de formation, l'augmentation des dépenses publiques pour l'éducation et la mise en place de la formation continue²⁶³. Les Plans d'action avec l'Ukraine et la Moldavie contiennent des propositions communes avec les autres Plans d'action, concentrées sur l'alignement des systèmes éducatifs nationaux au Processus de Bologne et aux profits du programme TEMPUS et ERASMUS – MUNDUS pour les pays partenaires. Aussi, ils font une référence à la contribution de la société civile au financement des réformes et à la liaison entre le marché du travail et l'éducation supérieure. Pourtant, on trouve

Déclaration de Bologne en mai 2005. Le Processus de Bologne cible à l'établissement d'une espace commune de haute éducation en promouvant l'introduction d'un système de trois cycles (baccalauréat, master et doctorat)

²⁶⁰ Programme de coopération et de mobilité dans l'enseignement supérieur adressé aux institutions d'enseignement supérieur, aux licenciés, savants et au personnel de ces institutions des pays tiers, hors de l'Union européenne

²⁶¹ Non-Paper sur la politique de voisinage-renforcer la dimension humaine

²⁶² Communication de la Commission du 03.12.2008, COM (2008) 823 final

²⁶³ Plans d'action avec l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan, partie 4.7 « people to people contact », point 4.7.1 Education, training and youth

des références destinées à un seul pays selon ses particularités comme la garantie de droit des minorités à un système éducatif secondaire utilisant leur langue native ou le management décentralisé de l'éducation avec la participation des étudiants et leurs parents, trouvés tous les deux points dans le Plan d'action avec l'Arménie.

Or, la régulation des systèmes éducatifs nationaux selon les formalités posées par le processus de Bologne se trouve au centre des priorités incluses au secteur d'éducation. La modernisation du système et l'avancement des structures d'accréditation et des critères de qualité se trouvent parmi les priorités des pays partenaires²⁶⁴. Dans le domaine de la formation, la nécessité de l'introduction de standards de formation fondés sur la compétence et leur adoption est toujours un but pour les pays intéressés qui accélèrent cet objectif²⁶⁵.

1.2 Les transports

La progression des pays partenaires de l'Europe de l'Est dans le cadre de la politique de voisinage ne pourrait pas être vitale sans une intégration accrue du système des transports. Dès la genèse de l'instrument de la politique de voisinage, la Commission met en priorité le développement des infrastructures dans le secteur du transport²⁶⁶. Dans son document d'orientation²⁶⁷, la même institution donne un rapport plus détaillé des mesures à entreprendre par les pays partenaires en reliant les transports au marché ainsi qu'à la circulation des biens et des personnes. Or, pour justifier l'importance du domaine des transports, la Commission cite une série de profits pour les pays partenaires s'ils veulent mettre en priorité le développement de ce domaine. L'intensification des flux touristiques et commerciaux, l'amélioration des

²⁶⁴ Document du travail de la Commission « Sectoral Progres Report » du 23.04.2009, SEC (2009) 522/2

²⁶⁵ Document du travail de la Commission « Sectoral Progres Report » du 12.05.2010, SEC (2010) 513

²⁶⁶ Communication de la Commission « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage » du 1.07.2003, COM (2003) 393 final

²⁶⁷ Communication de la Commission « Politique de voisinage, Document d'orientation » du 12.05.2004, COM (2004) 373 final

leurs structures, l'augmentation de leur concurrence (spécialement de leurs ports) dans une économie globalisée, l'interopérabilité des systèmes ferroviaires sont quelques raisons capables de changer l'approche des pays partenaires dans le secteur de transports²⁶⁸.

Dans cette optique, les pays partenaires doivent accélérer leurs efforts pour l'amélioration des réseaux de transports physiques reliant l'Union aux pays voisins, coopérer sur la recherche de projets communs d'investissement à ce fin, s'occuper de la sécurisation de ces réseaux et créer des services de transports compétitifs. Se place aussi, dans ce cadre, jusqu'en 2016, la création des grands corridors des transports (aviation et transport terrestre) à la base du corridor TRACECA²⁶⁹. Par ailleurs, l'Union européenne s'engageait à contribuer à aller dans cette direction au terme des ex-articles 154-156 du traité instituant la Communauté européenne²⁷⁰ et surtout de sa communication du 31 janvier 2007²⁷¹. En outre, dans son document de stratégie pour la région orientale, l'Union européenne donne un rôle prépondérant au secteur des transports en citant comme priorités l'alignement des marchés du transport des pays de l'Asie centrale et des pays participant à la politique de voisinage, la connexion des réseaux des pays partenaires à ceux de l'Union européenne et le rapprochement des normes et du cadre juridique de ces pays avec ceux de l'Union.

Les Plans d'actions consacrent une partie spéciale au domaine des transports en mettant en exergue la nécessité de l'organisation d'une stratégie nationale pour des transports durables. Ainsi, tous les Plans d'action concernant les pays partenaires de

²⁶⁸ Communication de la Commission « Politique de voisinage, Document d'orientation » du 12.05.2004, COM (2004) 373 final

²⁶⁹ Le corridor TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) développé dès 1993 relie l'Union européenne avec la Turquie et les pays du Caucase du Sud jusqu'à l'Asie centrale. Il inclut aussi des pays hors de la politique de voisinage comme l'Afghanistan, le Kazakhstan, le Tadjikistan, le Kirghizstan et l'Ouzbékistan. L'Iran et le Pakistan ont déjà déposé leur candidature en vue d'une adhésion au corridor intercontinental. Une coopération plus étroite a été décidée après la Conférence ministérielle des transports des pays participants au TRACECA qui a eu lieu à Bakou en novembre 2004 et elle a abouti à la signature d'un accord multilatéral par les pays concernés

²⁷⁰ Au terme de ces articles, la Communauté européenne devait établir des relations plus étroites avec les pays voisins de l'Europe de l'Est en créant des réseaux de transports transeuropéens et en mettant en œuvre des projets d'intérêt commun sur l'interopérabilité des réseaux

²⁷¹ Communication de la Commission du 31.01.2007, COM (2007) 32 final

l'Europe de l'Est font un catalogue des priorités à entreprendre, en les divisant selon le moyen de transport, sont mises en tête les réformes des transports routiers, puis suivent les transports ferroviaires, les avions, pour conclure avec les transports maritimes. Les éléments de la sécurité et de sûreté sont communs pour tous les secteurs et à partir de ce point, se distinguent quelques particularités selon les nécessités de chaque pays. On trouve par exemple le besoin de réseaux routiers géorgiens et azerbaïdjanais de s'aligner sur les normes internationales pour les chauffeurs professionnels ou l'urgence de la restauration ou rénovation de la plupart des infrastructures de transport. L'Azerbaïdjan et l'Ukraine²⁷² doivent séparer les fonctions opérationnelles et commerciales de leur secteur maritime tandis que la Moldavie doit travailler sur la modernisation de ses trains et l'augmentation de leur vitesse²⁷³. La référence spécifique sur la coopération régionale dans les secteurs des transports toujours sur l'axe du programme TRACECA constitue un point caractéristique de la politique européenne vis-à-vis de l'ensemble des pays du Caucase du sud.

La Moldavie a déjà fait des efforts sur le secteur des rues pour aligner ses lois et ses pratiques à ceux de la communauté internationale en planifiant un Fonds spécial pour les rues nationales tandis que la Géorgie et l'Ukraine ont signé un accord sur la définition d'une région d'aviation commune avec l'Union en 2010. Le domaine maritime demeure toujours en priorité dans la mesure que la Moldavie est incluse dans la liste de drapeaux noirs et l'Ukraine dans la liste de drapeaux gris de la qualité des ports²⁷⁴.

1.3 L'environnement

Le pari de la protection de l'environnement au sein de la région européenne incluant l'Union et ses voisins à l'Est trouve une place primordiale dans les Plans

²⁷² Plan d'action pour l'Ukraine, point 50

²⁷³ Plan d'action pour la Moldavie, point 59

²⁷⁴ Paris Mou Committee, Port State Control, Quality Performance list of flags, PSCC48-May 2015

d'action allant jusqu'aux accords de Partenariat et de Coopération²⁷⁵. Le développement de l'Union et le bien-être de ses ressortissants n'e sont pas si évidents dans un paysage environnemental commun dépendant tant de l'Union que des pays qui disposent des frontières communes avec elle. La dimension transnationale de l'environnement et de ses menaces impose des mesures et des actions de lutte communes si les pays intéressés veulent garantir le succès, face à ces dangers. L'environnement ne connaît pas de frontières et les menaces répandues dans un pays tiers avoisinant sont aisément diffusables au territoire européen.

C'est dans ce contexte que l'Union place la priorité de la protection de l'environnement dans les objectifs principaux de la politique de voisinage. Pour les pays du Caucase du sud, l'intérêt de la protection de l'environnement, qui fait partie du développement durable, se range clairement dans le champ de priorités énumérées dans les Plans d'action²⁷⁶. Avec des références plus détaillées suivant l'énumération des priorités, l'Union européenne donne une ligne directrice des mesures à entreprendre dans le domaine de l'environnement. Ainsi, ces mesures se concentrent surtout à la construction d'une administration crédible orientée vers la protection de l'environnement, l'adoption des lois et des procédures bénéfiques pour l'environnement et l'existence d'actions contre la déforestation et en faveur de la propreté de l'eau et de la gestion durable des déchets. De plus, il est nécessaire pour les pays voisins d'adopter des normes internationales pour la protection environnementale, de ratifier et de respecter les Conventions européennes et internationales comme le Protocole de Kyoto, l'Initiative européenne pour l'eau, la Convention de Copenhague et la Convention d' Aarhus et de la Commission

²⁷⁵ Article 55 des accords de Partenariat et de Coopération avec les partenaires ex-pays soviétiques porté sur la coopération dans le domaine de l'environnement. Le deuxième paragraphe cite la cible de cette coopération c'est-à-dire la lutte contre la dégradation des forêts et d'environnement ainsi que le troisième paragraphe inclut les actions à porter : la planification de la gestion des catastrophes, l'échange d'informations, les activités communes de recherche, l'adaptation des législations environnementales aux normes communautaires, la coopération au niveau régional, le développement de stratégies sur les problèmes globaux et climatiques et le développement durable et les études d'impact sur l'environnement

²⁷⁶ Troisième champ de priorités pour l'Arménie et la Géorgie et sixième champ de priorité pour l'Azerbaïdjan

économique des Nations Unies pour l'Europe²⁷⁷. Les Plans d'action pour l'Ukraine et la Moldavie mettent les mesures pour l'environnement dans la catégorie d'autres domaines-clé mais ils prévoient les mêmes actions pour les pays partenaires; point commun dans tous les Plans d'action, l'évocation du problème du changement climatique et l'action globale nécessaire pour l'affronter.

Dans son règlement du 29 décembre 1999²⁷⁸, le Conseil, avant l'apparition de la politique de voisinage, fait une référence à l'intégration des aspects environnementaux des pays partenaires dans l'assistance de l'Union afin qu'ils puissent garantir la viabilité à long terme des réformes économiques et le développement. Dans le même document, le Conseil attire l'attention sur la nécessité de réduire les risques environnementaux et la pollution ainsi que de promouvoir une utilisation durable des ressources naturelles²⁷⁹. Il garde un rôle spécial pour la coopération transfrontalière²⁸⁰, étant donné la création d'euro-régions écologiques entre les Etats membres et leurs nouveaux voisins²⁸¹.

D'autres actions sont proposées aux pays partenaires, comme leur participation à l'agence européenne pour l'environnement²⁸², aux accords environnementaux multilatéraux²⁸³ et aux réseaux déjà existants dans la région qui ont un but²⁸⁴ différent incluant la protection de l'environnement. Toutes ces actions offrent une large gamme de profits importants pour les pays de l'Europe de l'Est visant à la protection et l'amélioration de l'environnement et à la stabilisation de leur prospérité. Il ne faut pas

²⁷⁷ La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UN-ECE) s'emploie à renforcer la croissance économique durable parmi ses 56 pays membres. On trouve entre eux tous les pays partenaires de la PEV de l'Europe orientale qui profitent des instruments offerts par la Commission comme le forum de communication, le cadre de négociation pour les instruments juridiques internationaux liés à l'environnement, la coopération technique et la facilitation d'intégration économique avec les autres pays membres.

²⁷⁸ Règlement (CE, EURATOM) No 99/2000 du Conseil du 29 décembre 1999 relatif à la fourniture d'une assistance aux Etats partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale, point 17

²⁷⁹ Article 2, par. 3

²⁸⁰ Article 2, par. 4, point d

²⁸¹ Réserve Bialowieska et Nieman (Pologne-Belarus) et Polésie (Ukraine, Belarus, Pologne)

²⁸² Communication de la Commission du 04.12.2006, COM (2006) 724 final

²⁸³ Non-paper sur la communication de la Commission du 4.12.2006

²⁸⁴ La Task Force Danube et la Synergie de la mer Noire

oublier l'importance de la coopération bilatérale entre les pays partenaires et une convergence souhaitable de leurs législations sur la protection de l'environnement et des forêts.

2. La cohésion sociale et la société civile

Les ambitions portées par la politique de voisinage ne sauraient être atteintes sans l'émergence d'une cohésion sociale et l'implication de la société civile, la partie active des sociétés des pays partenaires. La nécessité de cette cohésion sociale est devenue perceptible depuis l'apparition de la politique de voisinage et l'Union européenne a concouru à l'englober aux priorités de cette initiative politique.

Pourtant, les Plans d'actions conclus avec l'ensemble des pays partenaires de l'Europe de l'Est ne traitent pas de la même manière l'importance de la cohésion sociale comme ils font avec l'Ukraine et la Moldavie. Par ailleurs, les Plans d'action pour la Géorgie et l'Arménie mettent la cohésion sociale au troisième champ de priorités; pour l'Azerbaïdjan au sixième champ de priorité entremêlé avec la cohésion territoriale. Dans les actions spécifiques, les Plans d'action proposent des réformes continues dans les domaines du travail, de la sécurité sociale et de la protection sociale. De plus, la cohésion sociale est liée à la réduction de la pauvreté, au renforcement de l'éducation et de la formation et à l'assistance sociale et l'amélioration de la santé publique.

Tous les efforts de l'Union à révéler un environnement politique et économique stable dans la région européenne passe par la réduction des divisions sociales et par l'intégration régionale et sous-régionale²⁸⁵. Il est incontestable que l'exclusion sociale et la pauvreté ont gagné du terrain dans les ex-pays soviétiques à cause tant de la chute de la production et que de la répartition toujours plus inégale des revenus. La solution des investissements tant européens que communs comme les investissements productifs, le développement des ressources humaines, la recherche, la technologie et

²⁸⁵ Communication de la Commission « L'Europe élargie-Voisinage » du 11.03.2003, COM (2003) 104 final

l'innovation pourraient contribuer au renforcement de la cohésion sociale et économique²⁸⁶.

En ce qui concerne la question de la participation de la société civile aux revendications sociales et à la productivité des Plans d'actions, l'Union européenne cherche à promouvoir tant son rôle utile que sa contribution non négligeable à la réussite de buts posés dans les relations bilatérales, au-delà de coopération au niveau gouvernemental.

Avec un document entièrement consacré au renforcement de la dimension sociale de la politique de voisinage²⁸⁷ l'Union ne cache pas son intérêt pour le secteur de la société civile comme facteur indiquant l'évolution de la politique de voisinage. La contribution de l'Union consiste à faciliter les buts et le rôle de la société civile et à renforcer sa dynamique²⁸⁸.

Or, les actions possibles de l'Union se divisent en trois catégories : le renforcement du dialogue avec elle²⁸⁹, le renforcement de l'assistance de l'Union à la consolidation de la dimension de la société civile²⁹⁰ et le renforcement de l'implication de la société civile au sein du développement de la connaissance auprès du public de la politique de voisinage et des échanges d'informations²⁹¹. Plus précisément, le dialogue avec la société civile contient un éventail des actions à soutenir en commençant par la demande de l'opinion de la société civile qui est en

²⁸⁶ Communication de la Commission « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage » du 01.07.2003, COM (2003) 393 final

²⁸⁷ Non paper « renforcer la dimension de la société civile de la politique de voisinage » accompagnant la communication du 4.12.2006, COM (2006) 726 final

²⁸⁸ La même conclusion résulte du « paquet PEV » présenté le 15 mai 2012 par Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères. Catherine Ashton a dénoncé la dépense de 26 millions d'euros pour l'année 2011 et la même somme pour les années 2012 et 2013 pour faciliter la société civile dans tous les pays participant à la politique de voisinage

²⁸⁹ Non paper « renforcer la dimension de la société civile de la politique de voisinage » accompagnant la communication du 4.12.2006, COM (2006) 726 final, point 1

²⁹⁰ Non paper « renforcer la dimension de la société civile de la politique de voisinage » accompagnant la communication du 4.12.2006, COM (2006) 726 final, point 2

²⁹¹ Non paper « renforcer la dimension de la société civile de la politique de voisinage » accompagnant la communication du 4.12.2006, COM (2006) 726 final, point 3

action dans le territoire de l'Union européenne pour le plan dimensionnel de la politique de voisinage et l'encourager à coopérer avec ses partenaires trouvés dans les pays tiers avoisinants. Le plus important est l'ouverture d'un dialogue entre les gouvernements et la société civile des pays partenaires qui pourrait aboutir à l'indépendance de la société civile et au renforcement de son rôle aux évolutions politiques et sociales des pays concernés.

En outre, l'Union continue de promouvoir et de supporter le secteur de la société civile dans le cadre de la politique de voisinage. La planification d'une série de programmes vers ce but marque l'ambiance et la volonté de l'Union à augmenter la capacité et l'effectivité de la société civile dans les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Les actions de l'assistance couvrent plusieurs domaines comme l'éducation (mobilité étudiante, Erasmus-Mundus, Tempus, bourses, formation continue), la recherche, les programmes de la jeunesse, la culture et la coopération transfrontalière et interrégionale. Pourtant, cette assistance doit être combinée au mieux avec l'expansion de la réputation et des connaissances sur la politique de voisinage au public et l'octroi des informations aux intéressés, la société civile incluse.

De même, les intentions de l'Union ont été dévoilées grâce à son initiative de permettre la présence de la société civile aux conférences pour la politique de voisinage et l'organisation des séminaires par les représentants de la société civile (ONG, syndicats, groupes culturels etc.)²⁹² et d'un Forum de la société civile pour la région orientale²⁹³. En outre, dans les Plans d'action il y a quelques références à la société civile, perdues dans la pléthore des mesures et des priorités, non réunies dans un chapitre. Pourtant, les Plans d'action suivent souvent la même logique du développement de l'influence de la société civile et ils la citent aux points d'actions communs surtout aux pays qui disposent des caractéristiques politiques et sociales similaires. On trouve ainsi deux références courtes dans le Plan d'action avec l'Azerbaïdjan, l'une au point de la solution du problème de Nogorno-Karabakh et l'autre aux réformes dans le secteur de l'éducation comme dans le Plan d'action avec la Géorgie et l'Ukraine en ce qui concerne la référence à l'éducation. Dans le Plan

²⁹² Communication de la Commission du 4.12.2006, COM (2006) 726 final, p.8

²⁹³ Communication de la Commission « Partenariat oriental » du 3.12.2008, COM (2008) 823 final, point 4.4

d'action avec l'Arménie, la société civile se trouve présente à la solution du conflit Nagorno-Karabakh ainsi qu'à la lutte contre la corruption et au respect des droits de l'homme. Dans le Plan d'action avec la Géorgie, on trouve aussi une référence explicite de la contribution de la société civile aux conflits régionaux, points communs pour tous les pays du Caucase du Sud. Le plan d'action pour la Moldavie suit la même logique pour les conflits et la corruption mais il est plus crucial en ce qui concerne les droits de l'homme et les libertés fondamentales où il consacre un paragraphe entier au respect de la liberté des associations et au développement de la société civile²⁹⁴. Le Plan d'action pour l'Ukraine consacre lui aussi un paragraphe entier à la société civile, mais il l'incorpore au secteur de la démocratie, de l'Etat de droit et des libertés fondamentales²⁹⁵. A la fin, la société civile est liée aux contacts homme par homme ainsi qu'un paragraphe est consacré au renforcement des initiatives locales et régionales ciblant à la mise en oeuvre des actions de la société civile²⁹⁶.

SECTION 2 : LES FAIBLESSES DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE : LACUNES ET INCONVÉNIENTS D'UNE POLITIQUE EN MUTATION

Depuis sa genèse, la politique de voisinage cherche à trouver les caractéristiques qui pourraient la rendre unique dans le grand nombre des politiques extérieures de l'Union européenne. La valeur ajoutée de cette nouvelle politique européenne ainsi que les principes de conditionnalité positive et de différenciation, ne suffisent pas à recouvrir ses inconvénients qu'ils soient liés à sa nature (paragraphe 1) ou au manque de confiance et/ou aux réactions maladroitement des partenaires (paragraphe 2).

²⁹⁴ Plan d'action pour la Moldavie, Droits de l'homme et libertés fondamentales, paragraphe (10) : « rassurer le respect à la liberté d'association et renforcer le développement de la société civile »

²⁹⁵ Plan d'action pour l'Ukraine, Dialogue politique et réformes, démocratie, droit de l'Etat, droits de l'homme et libertés fondamentales, paragraphe (5): « renforcer le développement de la société civile »

²⁹⁶ Plan d'action pour l'Ukraine, point 2.6, Contacts homme par homme, coopération de la société civile, paragraphe (69): « promouvoir la coopération de la société civile »

PARAGRAPH 1 : LES INCONVÉNIENTS DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE INTRINSEQUES À SA NATURE

Malgré les efforts de l'Union européenne pour la création d'une politique extérieure différenciée des autres politiques des affaires étrangères classiques, l'évolution de la politique de voisinage a montré que les réticences européennes et les différents intérêts des pays membres n'ont pas laissé d'espace pour le développement idéal de cette politique étrangère. Celle-ci a comme éléments principaux de sa synthèse les coopérations tant multilatérale que bilatérale ainsi que la participation égale des partenaires à sa planification et à sa mise en œuvre.

En effet, le projet de la politique de voisinage devrait couvrir une gamme vaste de politiques et d'actions à l'égard d'une réforme générale de la situation économique, sociale et politique des pays partenaires de l'Europe de l'Est. Pourtant, on ne peut pas ignorer la domination du volet commercial et économique qui est incontestablement lié à la prospérité et à la croissance économique de l'Union européenne (A). De plus, le manque de cohérence des pays membres à ces choix politiques, les faiblesses du complexe européen et le caractère vague de la politique de voisinage ont éliminé et finalement exclu quelques profits attendus par les partenaires participant à ce projet bilatéral (B).

A. LE CARACTÈRE QUASI UNILATÉRAL DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE : LA DOMINATION DU MARCHÉ ET DES RÈGLES BUREAUCRATIQUES

Selon le document de l'Union du 12 décembre 2003, intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur », considéré comme le précurseur de l'apparition de la politique de voisinage, il apparaît que la sécurisation du voisinage de l'Union a donné « l'étincelle » pour le développement d'une politique européenne extérieure couvrant

les pays limitrophes de l'Union. La communication-cadre du 11.03.2003²⁹⁷ fondant la politique de voisinage vient de renverser le motif primordial de son institution et elle place comme première priorité l'extension du marché intérieur et des structures réglementaires aux pays de l'Europe de l'Est. Ensuite, c'est l'ouverture du marché et des relations commerciales qui domine dans cette politique pour suivre la libre circulation des personnes, tous procédant du principe de marché (1).

En outre, le fonctionnement mécanique, structuré et compact de la machine communautaire, dépourvu de sentimentalisme et des écarts suivant les particularités des Etats membres impose l'adoption de règles directes d'une manière bureaucratique qui ressemble au fonctionnement d'une administration publique. Le caractère compliqué de la construction européenne n'a pas pu éviter la transmission de son système bureaucratique à la politique de voisinage (2).

1. Le marché et le commerce comme régulateurs principaux de la physionomie de la politique de voisinage

En explorant la structure de la politique de voisinage il en résulte deux conclusions intéressantes : tout d'abord, il s'agit d'une politique étrangère qui ne fait pas partie des politiques étrangères classiques et qui regorge de particularités. Ensuite, c'est la spécificité de sa nature compliquée qui met en avant le mimétisme des pays partenaires de la création d'un marché intérieur composé des grands principes communautaires.

Avec un volet commercial et économique très fort, la politique de voisinage cède la place aux autres domaines d'action, d'une manière irrégulière, en prévoyant des mesures hésitantes qui exigent des réformes très ambitieuses par la mise en oeuvre des forces et de l'appui national des pays tiers. L'intégration commerciale est proposée par la politique de voisinage mais le fond et le degré de cette intégration ne sont pas clairs.

²⁹⁷ Communication de la Commission « L'Europe élargie-voisinage » du 11.03.2003, COM (2003) 104 final

Or, malgré le fait que le secteur du commerce et de l'économie règle principalement la politique de voisinage, ce volet cache une série de faiblesses et de lacunes qui ne lui permettent pas de progresser. Le commerce privilégié, l'inexistence des accords de libre échange qui pourraient offrir des bénéfices économiques pour les pays tiers, les obstacles tarifaires existant encore pour l'exportation des quelques biens artisanaux des pays partenaires aux pays membres²⁹⁸ et le manque de profits pour les pays partenaires dans d'autres domaines du commerce comme les produits agricoles, tous liés à la domination du marché intérieur dans la planification de la politique de voisinage rencontrent encore de grands problèmes et réticences à leur mise en œuvre dans la région de l'Europe de l'Est.

En outre, la domination du domaine commercial crée un autre danger potentiel pour la mise en place de la politique de voisinage : elle vise à installer une seule zone de libre échange dans l'Europe, ce qui nous rappelle qu'il ne faut pas sous-estimer l'ampleur et les difficultés du projet. L'ambition semble impossible et elle présuppose une cohésion des marchés et du commerce des pays comme l'Ukraine et la Suède ou la Biélorussie et l'Allemagne. L'issue et l'évolution du secteur de marché sera définitive pour la réussite ou l'échec de la politique de voisinage en raison de son rôle primordial dans sa planification. De plus, toute la logique de la politique de voisinage et de son caractère économique et commercial correspond plutôt à la logique de l'élargissement dont la tactique prévoit l'inclusion totale des pays tiers aux politiques européennes internes et externes.

2. Les règles bureaucratiques de la Politique européenne de voisinage

D'après K. Raik, les règles bureaucratiques constituent la deuxième faiblesse dans la liste de lacunes de la politique de voisinage²⁹⁹, après sa faible

²⁹⁸ Malgré le fait que presque toutes les exportations sont qualifiées sur le UE Système Généralisé des Préférences, la protection tarifaire existe aux concernant les importations des quelques biens sensibles comme les produits chimiques, la le bois, les métaux

²⁹⁹ K. RAIK, Promoting Democracy through Civil Society: How to Step up the Eastern Neighbourhood, CEPS-Open Society Seminar on "EU Support for Civil Society in Eastern

conceptualisation stratégique. Ce qui caractérise la politique de voisinage est le caractère technique de son processus d'évolution et la priorité des réformes réglementaires d'une manière absolument bureaucratique qui ne laisse pas de place pour des motifs alternatifs. Comme la question d'élargissement, la politique de voisinage et la domination du volet commercial imposent une perception technique pour sa mise en œuvre par les pays partenaires. A cet égard, sa nature aride ne suffit pas à attirer l'intérêt des pays partenaires. En revanche, cette méthode stricte de fonctionnement de la politique de voisinage constitue un obstacle à surmonter.

L'exigence de l'Union européenne pour la progression des pays participants dans le cadre de la politique de voisinage, en suivant pas à pas ses règles et ses impératifs crée une atmosphère pesante qui donne la priorité aux normes strictes bureaucratiques de cette politique sur la connaissance mutuelle et de la réaction de la société à l'évolution de la politique de voisinage. Toute la structure de cette politique donne l'impression qu'il s'agit d'une machine de production de politique reposant sur la méthode d'élève scrupuleux qui satisfait à ses obligations.

En outre, les Plans d'action jouent le rôle de documents d'orientation donnant un ensemble préétabli de priorités. C'est toujours le même esprit de règles bureaucratiques imposées d'après la logique de la politique d'élargissement, dont le respect doit se faire précisément par les pays partenaires. Même la coopération prévue dans le cadre de la politique de voisinage présuppose des actions et des instructions très strictes, dans un esprit de conformité. C'est pour cette raison que la politique de voisinage méconnaît souvent les réalités locales en créant plusieurs entraves à sa mise en œuvre. En outre, malgré l'augmentation de la flexibilité et de la simplicité des instruments d'aide européens, les procédures et les calendriers restent trop lourds et trop compliqués pour les mécanismes administratifs des pays partenaires³⁰⁰.

Le débat sur la structure technique et bureaucratique de la politique de voisinage trouve aisément une réponse dans les documents de la Commission européenne qui ne laisse aucune chance aux intérêts composés par le travail commun des deux côtés.

Neighbourhood", 28 March 2006.

³⁰⁰ On cite par exemple le Règlement (CE) no 1638/2006 du Parlement européen instituant un instrument de voisinage et de partenariat

Dans la communication du 11.03.2003³⁰¹, la Commission donne la priorité à l'accès au marché via l'accomplissement des quatre libertés, ainsi qu'à la prochaine Communication de mai 2004³⁰², la concentration des exigences européennes quant surtout sur le respect de la libre circulation des services et des capitaux témoigne de la prédominance des intérêts européens proposés sous la forme de règles et mesures à entreprendre sur ceux, désirés par les pays voisins.

B. LES AMBIGUÏTÉS DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Le débat sur l'utilité et l'offre de la politique de voisinage pour les pays concernés ne saurait pas ignorer ses inconvénients liés à son caractère hésitant et ses propositions incomplètes. L'apparition de la politique de voisinage comme une stratégie de développement des relations extérieures européennes avec un ensemble de pays tiers par une logique entre l'intégration et l'adhésion n'a pas été reçue ex officio comme une tentative positive de rapprochement de l'Union aux pays de l'Europe de l'Est.

Si cette approche paraît idéale, une série de faiblesses liées à sa nature la rend problématique. Ainsi, au-delà des « nuages » apparus après l'incapacité de l'Union européenne à donner une réponse au dilemme intégration ou adhésion (1), la mise à l'écart de cet effort est aussi apparue en raison des réticences et du manque de générosité de l'Union européenne par rapport au développement d'une politique équilibrée, à la base de construction commune et des acceptations bilatérales (2).

1. Le dilemme intégration-adhésion : une réponse éternelle à donner

³⁰¹ Communication de la Commission du 11.03.2003, COM (2003) 104 final

³⁰² Communication de la Commission du 12.05.2004, COM (2004) 373 final

Les causes de l'amointrissement de la politique de voisinage ne se limitent pas à la complexité de sa conceptualisation. Le motif de la bonne gouvernance et de la création d'un cercle d'amis³⁰³ donne une bonne réponse à ceux qui s'interrogent sur les raisons de la création de la politique de voisinage, mais ces explications ne suffisent pas à déterminer le degré de liaison et les limites finales de cette coopération.

Au début de sa création, la politique de voisinage a montré son orientation vers une intégration accrue dans tous les domaines d'action de la Communauté européenne sauf les Institutions européennes³⁰⁴. Ensuite, elle a provoqué une confusion auprès des pays intéressés en laissant des sous-entendus sur leur avenir dans la construction européenne³⁰⁵.

Or, la finalité de cette politique demeure floue. Dans ses Communications, la Commission expose les domaines d'actions, les offres, le degré d'amélioration et du progrès possible pour les pays partenaires mais elle ne cite pas les perspectives d'évolution de la politique de voisinage qui restent imprécises. Dans le document d'orientation de 2004, la Commission parle « *d'une relation de plus en plus étroite allant au-delà de la coopération* »³⁰⁶, ainsi que dans son texte « *de la politique de voisinage vigoureuse* », elle estime que « *plus un partenaire noue des relations étroites avec l'Union, plus celle-ci pourra lui apporter un soutien plein et entier sur le plan politique et économique* ». Ensuite, dans le document spécial sur la région orientale³⁰⁷, on distingue une référence assez vague sur les relations bilatérales qui s'exprime par l'aveu de la Commission que « *le temps venu de franchir une nouvelle étape dans les relations avec ces partenaires, sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays en ce qui concerne leur future relation avec l'UE* ». Pour aller un pas plus loin, dans le document de Stratégie par pays, applicable à l'Ukraine, pour la

³⁰³ Communication de la Commission du 11.03.2003, COM (2003) 104 final

³⁰⁴ Romano PRODI, ex-Président de la Commission européenne, « Tout sauf les Institutions », discours du 5 et 6 décembre 2002, conférence mondiale du réseau ECSA, Projet Jean Monnet, Bruxelles

³⁰⁵ Résolution du Parlement européen sur la Politique européenne de voisinage (2004/2166) du 19.01.2006

³⁰⁶ Communication de la Commission du 12.05.2004, COM (2004) 373 final

³⁰⁷ Communication de la Commission du 3.12.2008, COM (2008) 823 final

période 2007-2013, il y a une référence sur le rôle de plan d'action pour l'approchement de l'UE dans le cadre de son objectif d'adhésion.

Par ailleurs, les imprécisions politiques sur le champ de planification et d'action sont révélatrices d'absence d'accord européen sur la finalité et les limites de la politique de voisinage. Malgré le fait que l'Union accepte parfois d'octroyer les avantages de la participation à son fonctionnement procédural, elle n'ose pas parler clairement de la perspective d'une adhésion potentielle des pays partenaires. Même dans sa Communication du 4.12.2006 la Commission se réfère aux accords de libre-échange approfondis et complets en évitant d'évoquer les accords européens de voisinage qui sont les documents plus aboutis et plus déterminant d'après le document d'orientation³⁰⁸.

Dans ce contexte, on ne peut donc que s'interroger sur les limites et la pérennité de cette politique qui semble être tronquée sans une suite naturelle en ce qui concerne son achèvement dans ou en dehors de l'Union européenne. Cette contradiction qui se reflète dans les textes officiels de l'Union européenne, indique la faiblesse de la stratégie de cette politique et l'avenir incertain pour son développement dans le sens où elle exige beaucoup de part des pays partenaires mais elle n'offre que des bénéfices limitées par les désirs de l'Union.

2. La volonté politique incertaine de l'Union européenne concernant l'accélération des relations bilatérales

La politique de voisinage, comme toutes les politiques qui ne font pas partie du premier pilier, n'attire pas l'intérêt nécessaire des Etats membres pour qu'elle puisse revendiquer une place prépondérante pour la régulation des relations bilatérales. L'Union européenne n'a pas pu cacher sa faiblesse à mettre en valeur cette nouvelle politique dans la région, révélatrice des intentions de l'Union comme ensemble et de la Communauté comme force économique. Le manque d'homogénéité et les inquiétudes internes ne permettent pas à l'Union de compléter une politique au niveau

³⁰⁸ Précitée, note 285

des règles et des actions. Par conséquent, la mise en place de la politique de voisinage bute souvent sur l'absence de volonté politique au niveau gouvernemental. L'Union n'a pas montré un désir clair de créer une véritable politique extérieure à sa périphérie à l'Est.

La position hésitante de l'Union vis-à-vis des pays qui l'entourent se dévoile par son approche globale aux pays partenaires, en exigeant les mêmes résultats pour tous, d'après le principe de la conditionnalité positive. Toutefois, les Plans d'action donnent l'impression qu'il y a un traitement distinct pour les pays de l'Europe orientale, ce qui se trouve être une illusion étant donné que la ligne fondamentale de l'approche de l'Union se caractérise par le traitement de l'ensemble et du groupe des pays tiers³⁰⁹ et non de la méthode pays par pays.

De plus, toute la politique de voisinage vis-à-vis des pays limitrophes à l'Est manque de clarté. Avec des initiatives et des plans pleins d'ambivalence, de contradictions et d'ambiguïté, la politique de voisinage se rend incohérente et aboutit à une seule cible : faire en sorte que les pays voisins ressemblent le plus possible aux Etats membres.

Dans un deuxième temps, le rapprochement lâche de l'Union vient aussi du différent niveau d'intérêt et des préférences des Etats membres pour quelques pays de l'Europe de l'Est. C'est vrai que l'intérêt des Etats membres pour les pays partenaires fluctue selon leurs stratégies, les offres et les relations préférentielles déjà développées vis-à-vis d'un pays ou d'un groupe de pays limitrophes, à l'est de l'Union. Cela signifie que les préoccupations des Etats membres au sein des pays partenaires varient selon leur géographie, l'histoire de leurs relations et la coopération développée dans le passé avec quelques pays avoisinants. Les Etats membres du sud cultivent un intérêt spécial pour les pays partenaires du sud et surtout pour les pays du Maghreb. Les pays Baltes sont politiquement et sentimentalement proches de l'Ukraine tandis que la Roumanie a des liaisons très étroites avec la Moldavie. La fragmentation interne de la Commission et des Etats membres, en ce qui concerne l'approche aux pays voisins, résulte de leurs politiques et de rôles différenciés; c'est

³⁰⁹ Pour les pays de l'Europe de l'Est la direction du traitement spécial se concrétise par le document du Partenariat oriental, COM (2008) 823 final

un élément qui contient souvent des contradictions et la caractéristique de la concurrence. Un pays comme l'Espagne ne tire aucun intérêt pour les pays du Caucase du Sud mais elle garde une coopération et une liaison très étroite avec le Maroc. D'autres pays comme la Pologne trouvent dans la politique de voisinage une grande opportunité à transformer leur politique extérieure du caractère traditionnel à un caractère plus global et plus européen. A cet égard, l'intérêt de la Pologne seulement pour les pays de l'Est s'étend à une stratégie pour le sud.

En conclusion, on pourrait dire que tant le manque de cohérence de toutes les politiques européennes liées au deuxième pilier que les égoïsmes et les réflexes habituels de protectionnisme des Etats membres ne permettent pas à la politique de voisinage de constituer une politique à long terme et une réponse sûre et cohérente en matière de développement et de socialisation des pays partenaires. En outre, la faiblesse des volets économique et financier de la politique de voisinage, les obstacles non-tarifaires inclus, complètent ce puzzle de non accélération des relations bilatérales à cause du manque d'intérêt de l'Union européenne.

PARAGRAPHE 2: LES OBSTACLES POSÉS PAR LES PAYS PARTENAIRES

Le caractère unilatéral de la politique de voisinage imposée par l'Union européenne afin d'assurer ses intérêts dans la région autour d'elle et son rôle hégémonique dans le contexte de cette politique ne constituent pas les seuls problèmes de la politique de voisinage. Autrement dit, il y a aussi un deuxième protagoniste dans cet enjeu : les pays partenaires de l'Europe de l'Est qui sont aussi responsables de la réussite ou de l'échec de ce projet européen. Leur position dans le cadre de l'adoption des mesures proposées est déterminante dans le poids de leur responsabilité pour le retard ou pour un futur échec de la mise en place de cette politique.

La recherche de la contribution des pays partenaires à la mise en œuvre de la politique de voisinage nous incite à distinguer leurs fautes et leurs incapacités à gérer leur responsabilité pour le développement des relations bilatérales. Dans ces

conditions, le comportement négatif des pays partenaires face au projet de la politique de voisinage en comparaison avec l'apparition du pôle russe comme facteur régulateur dans la région (A) et les faiblesses des partenaires au niveau technique, administratif et matériel (B) font parties de la grande responsabilité des pays partenaires pour le recul et les insuffisances de cette politique européenne.

A. LE MANQUE D'ENTHOUSIASME DES PAYS PARTENAIRES ET L'ANTIPÔLE RUSSE

Les déséquilibres endogènes, les problèmes et les lacunes de la politique de voisinage mènent quelques pays partenaires à la déception et au recul par rapport à la mise en oeuvre de cette politique. Ainsi, toutes ces faiblesses, plus la perception que l'Union fait la force et la méfiance des tiers face aux actions de l'Union créent des nations hésitantes à l'approche européenne effectuée surtout via la politique de voisinage (1). De l'autre côté, la Russie et son ex-hégémonie dans la région attirent toujours l'intérêt de ses vieux partenaires qui voient leur destin lié à celui de la Russie (2).

1. La position hésitante des pays partenaires

On ne peut pas contester la contribution des problèmes intérieurs de la politique de voisinage à l'apparition des pays hésitants parmi les voisins orientaux. Toutefois, dès la genèse de cette politique les partenaires potentiels se sont divisés en deux : les favorables et les hésitants. Les pays comme la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan préfèrent rester à distance des essais de rapprochement européen en raison de la peur d'ingérence de l'Union à leurs affaires intérieures. Pourtant, tous les pays partenaires restent plus ou moins hésitants face à la politique de voisinage en essayant de

préserver leur cohérence interne et leur rôle d'entité autonome aux relations internationales.

L'inefficacité de la politique de voisinage, comme cela a déjà été mentionné, n'est pas due seulement à ses propres problèmes et aux hésitations européennes. Elle est produite aussi par les réticences des pays auxquels elle s'adresse, en raison tant de la perception de ces problèmes par les pays partenaires que du phénomène que sa mise en place efficace pourrait être contre les régimes politiques qui régissent ces pays depuis des années. Les réformes exigées dans le cadre de la politique de voisinage réclament la redistribution de la force politique et la participation politique de la société civile, ce qui semble révolutionnaire pour quelques pays et surtout quelques gouverneurs qui ne désirent pas de tels phénomènes. Dans cette optique, la politique de voisinage devient rebutante pour quelques intéressés.

En outre, la peur d'un contrôle de l'Union dans la région en utilisant l'arme de la politique de voisinage est capable de créer des réticences du côté des partenaires. Ils se souviennent de leur appartenance à l'Union soviétique et l'appel à l'aide d'une force provoque des souvenirs traumatiques. Les objectifs réels et cachés de cette politique, les cibles et les intentions de l'Union restent toujours suspects aux yeux des pays partenaires.

A cet égard, quelques pays ne sont pas persuadés de l'objectif de la politique. Les «nuages» sur le sujet de l'adhésion potentielle et la non clarification des limites de la politique de voisinage jouent un rôle de frein à son évolution et au rapprochement des pays partenaires. Les demi-mesures et les doutes de l'Union européenne pour le rôle et l'avenir de la politique de voisinage se transforment en doutes des partenaires. Les perspectives d'un élargissement possible de l'Union augmentent la peur pour l'apparition d'une Europe sans guidon de gouvernance. Par ailleurs, la peur d'occidentalisation pour les pays partenaires crée des raisons de grande hésitation pour ces derniers. Tous ces freins au développement de la politique de voisinage sont les résultats de la distance gardée par les pays partenaires de l'Europe de l'Est face à cette approche lâche et lourde de l'Union européenne.

2. La Russie face à la Politique européenne de voisinage

La planification de l'Union pour l'Europe de l'Est ne pourrait pas être conceptualisée sans prendre en compte l'influence incontournable de la Russie. L'alter ego de l'Union dans son voisinage oriental, la Russie est un facteur déterminant de la mise en œuvre de la politique de voisinage.

Le plus grand voisin de l'Union à l'est, avec les frontières communes les plus longues³¹⁰, la Russie joue un rôle plus que crucial sur la régulation des relations de l'Union avec ses partenaires de l'Europe de l'Est. Considérée plus qu'une simple voisine³¹¹, il n'y avait aucun effort à inclure la Russie à la politique de voisinage de manière paritaire à tous les autres partenaires ex-soviétiques. Toutefois, l'intérêt pour la Russie en raison de l'apparition de la politique de voisinage reste très grand pour une série de raisons.

Tout d'abord, la Russie se considère comme une alliée dans la région parce qu'elle tire beaucoup de bénéfices de la mise en place de la politique de voisinage. L'extension du marché intérieur de l'Union, la stabilisation et démocratisation de la région et la pause des conflits interrégionaux constituent des défis non seulement pour les pays concernés mais aussi pour le géant de la région, la Russie³¹². La coopération transfrontalière et quelques prévisions de l'Instrument de Voisinage et de Partenariat seront applicables au territoire russe. En conséquence, le destin de la politique de voisinage est lié à la présence et l'influence de la Russie en ce qui concerne son évolution dans l'ensemble de l'Europe de l'Est.

Pourtant, cette influence ne pourrait pas être interprétée seulement comme une notion positive. Vu la grandeur et la force de ce pays ainsi que son influence et ses profits dans la région, il en résulte son grand intérêt pour les pays ex-partenaires soviétiques et ses plans pour la création d'un champ d'influence russe dans cette partie de l'Europe, riche en ressources naturelles. Pour développer un niveau de

³¹⁰ 2.200 kilomètres

³¹¹ Élargissement et Politique européenne de voisinage, discours de Günter Verheugen, ex-membre de la Commission européenne, le 27.10.2003, à Moscou

³¹² Précitée, note 291

concurrence avec l'Union, elle a besoin d'alliés. Et ces alliés ne sont autres que les pays participant à la politique de voisinage qui sont tenaillés entre la modernisation (l'Ouest) et le passé (l'Est).

L'Union européenne depuis la dissolution de l'ex-URSS cherche à promouvoir les relations bilatérales avec les ex-républiques soviétiques dans une architecture commune vu leur passé commun et leur machine administrative similaire. Pour accélérer cette approche, elle a inventé des méthodes et des instruments dans le cadre de la politique de voisinage en essayant simultanément de répondre à la question des nouvelles frontières³¹³. Cette carence européenne a créé assez de problèmes liés à sa réception par les pays partenaires. Ainsi, quelques fois ils la trouvent suspecte et d'autres fois sans aucun intérêt pour eux. Pourtant, ce qui crée beaucoup d'hésitations chez les pays partenaires, c'est la Russie et ses relations privilégiées avec quelques uns des ex-partenaires soviétiques. La Russie, qui se trouve au cœur de la région de l'Europe de l'Est, a toujours voulu maintenir sa grande influence sur ses voisins³¹⁴. Elle n'a jamais accepté le grand changement de la déconstruction soviétique et le virage de ses ex-frères vers sa concurrente de l'ouest.

Après l'apparition de la politique de voisinage, l'Union semble être un rival potentiel pour la Russie, surtout en termes d'influence. La Russie ne veut pas comprendre la méthode d'approche européenne via la politique de voisinage car elle reste toujours attachée au concept classique des relations internationales, développé pendant le 20^e siècle. En effet, les Russes proposent un autre modèle de coopération crédible et concurrent à celui de l'Union, l'«espace économique commun», leur permettant d'aider ses anciens Etats satellites et de les faire sortir des régimes souvent autoritaires et conservateurs. Dans ce contexte, le voisinage devient un grand enjeu des relations russo-européennes et la Russie essaie de créer des entraves continues à la mise en œuvre de la politique des partenaires de l'Europe de l'Est³¹⁵. La Russie crée

³¹³ Après l'élargissement de 2004 et de 2007

³¹⁴ On cite par exemple le rêve à Yeltsin de la création de la nouvelle Russie en 1991 avec la participation de l'Ukraine, de la Biélorussie et de la Moldavie, en excluant les pays du Caucase du Sud qui constituaient un contrepoids à la revitalisation de la Russie. En outre, en 2002, Putin a proposé à Lukashenko l'incorporation de la Biélorussie par la Russie, une proposition qui a été rejetée

³¹⁵ Cette vision est exprimée par Laure Delcour dans son ouvrage « La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ? », p.14 , où il cite : « *Tout*

des dépendances pour les pays voisins et les ambiguïtés européennes contribuent à ce phénomène.

En outre, les ex-pays soviétiques perdus dans la recherche d'une orientation politique trouvent plus aisément la familiarité du côté de la Russie que dans un amalgame politique compliqué comme l'Union européenne. Leur stabilité et leur prospérité dépendaient toujours de la mère Russie et leur dépendance énergétique à la Russie n'est pas négligeable, spécialement pour l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie³¹⁶ qui n'arrivent pas encore dépasser leurs manières soviétiques et la distance jusqu'à Bruxelles³¹⁷. Ils sentent souvent l'Union comme un étranger qui ne dit pas toute la vérité à propos des aides proposées, d'un autre côté ils ont besoin d'une force géopolitique dans la région qui pourrait être un allié potentiel à l'heure de crise. En effet, l'influence russe est une réalité: son implication dans une série d'affaires intérieures de pays partenaires, des conflits gelés en Transnistrie³¹⁸ et en Caucase du sud jusqu' à la construction des réacteurs nucléaires dans quelques pays voisins. Les économies des ex-pays soviétiques sont sans doute liées à celle de la Russie et à leur attirance pour leur inconnu voisin, l'Union européenne³¹⁹.

Les dernières évolutions en Ukraine, apparues juste après la conclusion et l'acceptation par le gouvernement de l'Ukraine du nouvel accord d'association avec l'Union, le 21 mars 2014, ont révélé d'une manière claire, le rapport de forces

gain d'influence de l'Union européenne ne peut se faire qu'à son détriment. L'adoption, dans le cadre de la politique de voisinage, des plans d'action pour l'Ukraine et la Moldavie marque en effet les débuts d'une action européenne dans une région que la Russie considère comme faisant partie des ses intérêts vitaux »

³¹⁶ Dov LYNCH, Partners and neighbours : a CFSP for a wider Europe, Chaillot Papers, No 64, septembre 2003, pp 35-36

³¹⁷ Alexander Motyl estime que cette distance est surtout une distance identitaire et systémique, pas pour la perception de leurs identités comme non européennes mais parce que ils sont « Européens - plus », plus Slavic slaves, plus Russes, plus uniques, Alex J. Motyl, « Ukraine, Europe and Russia : exclusion or dependence ? », in Anatol Lieven and Dmitri Trenin (eds), Ambivalent Neighbors : The EU, NATO and the price of membership Washington DC : The Brookings Institution, 2003, pp. 15-45

³¹⁸ La Russie était le fournisseur principal pour le gouvernement de Smirnov. Elle payait pour le maintien de ses troupes dans le territoire de Transnistrie

³¹⁹ Antonio MISSIROLI, Partners and neighbours : a CFSP for a wider Europe, Chaillot Papers, No 64, septembre 2003, pp 26-28

politiques dans la région de l'Europe orientale. Malgré la conclusion finale de l'accord d'association, face aux difficultés aux niveaux juridique et politique apparues après l'invasion de l'armée russe en Ukraine orientale à partir du 28 février 2014 et la déclaration de l'indépendance de la « République de la Crimée » le 11 mars 2014³²⁰, on ne peut nier les effets politiques provoqués par les manœuvres russes qui ont favorisé l'émergence d'un sentiment pro-russe d'une partie de l'Ukraine. Les négociations sur le volet politique de l'accord européen de voisinage avec l'Ukraine de 2003 qui devait aboutir à la conclusion de l'accord a réveillé les sensibilités russes qui ont poussé Kiev à changer d'avis en restreignant certains produits et en révisant les prix du gaz. Le Président Victor Ianoukovytch a alors refusé la conclusion de l'accord et à cause des manifestations proeuropéennes il a dû fuir en Russie. La Russie n'a pas hésité à faire une démonstration de sa force politique encore exercée dans les territoires de ses ex-Républiques. Autrement dit, la présence russe dans les pays partenaires de l'Europe de l'Est et les efforts européens pour influencer ces pays d'une « manière européenne » s'articulent en un équilibre fragile et, en même temps, révèle un obstacle non négligeable à l'évolution juridique et politique de la politique de voisinage.

B. L'INSUFFISANCE DES STRUCTURES ÉTATIQUES DES PAYS PARTENAIRES

La mise en œuvre de la politique de voisinage est un projet à long terme dont la réussite dépend d'un ensemble de facteurs. La seule volonté des pays en transition et leur décrochage des pratiques du passé ne suffisent pas à garantir la réussite du projet. Il y a toujours quelques problèmes à surmonter durement liés au fonctionnement du système étatique et aux habitudes civiles. Parmi eux, on distingue le fléau de la corruption (1), dont la répression est obligatoire pour l'appartenance à la politique de voisinage. A partir de cela, les difficultés pratiques et surtout techniques comme le

³²⁰ Le 18 mars 2014, à la suite d'un referendum tenu le 16 mars, le gouvernement russe annonce que la nouvelle République de Crimée et la ville de Sébastopol deviennent de nouveau deux sujets fédéraux de la Fédération russe.

manque des infrastructures (2) augmentent les obstacles pour la réussite de la politique de voisinage.

1. La corruption et son rôle retardateur dans l'évolution de la Politique européenne de voisinage

La référence dans les Plans d'action de lutte contre la corruption donne une image inquiétante du problème dominant dans les sociétés des pays partenaires. Pour l'Arménie, c'est la première priorité tandis que pour la Géorgie la deuxième, pour l'Ukraine et la Moldavie la troisième et pour l'Azerbaïdjan la quatrième. Ce qui résulte de cette énumération, c'est l'importance de ce phénomène et son influence négative pour l'évolution de la politique de voisinage. Toutefois, sa hiérarchie dans les Plans d'action varie selon l'importance des autres problèmes internes en révélant ainsi la gravité du phénomène aux affaires intérieures.

La corruption constitue un mot synonyme de la vie économique et financière des pays de l'Europe de l'Est. Elle est aussi attachée à la transparence de la privatisation, aux monopoles, aux investissements³²¹ et à la Justice³²², à l'administration et au gouvernement démocratique plus généralement³²³. Ainsi, on voit souvent des efforts pour échapper à la juridiction, des phénomènes d'immunité des officiels et des actes de corruption non criminalisés³²⁴ comme quelques uns seulement des problèmes de corruption à surmonter. Cela signifie alors que chaque effort d'évolution de la politique de voisinage dans ces pays voisins doit affronter des phénomènes de corruption, dans chaque manifestation de l'administration et dans chaque action étatique.

Dans cet esprit, les quelques partenaires qui ont évalué la lutte contre la corruption entre les premières priorités de l'action nationale, ont fait des grands

³²¹ Voir Plans d'action avec la Géorgie et l'Azerbaïdjan

³²² Voir Plans d'action avec la Moldavie et l'Ukraine

³²³ Voir Plan d'action avec l'Arménie

³²⁴ Communication de la Commission COM (2008) 164 sur le progrès en Ukraine.

efforts pour son contrôle³²⁵. En 2006, selon les informations du Fond Monétaire International, les gouvernements des pays participant à la politique de voisinage ont publié les premiers résultats de leur plan anti-corruption³²⁶. Les efforts sont importants et les résultats variables. L'Arménie montre son intention de faire face à cette menace réputée dans la région comme sérieuse avec une indication positive en comparaison avec les autres pays voisins qui n'ont rien de considérable à présenter³²⁷.

La lutte contre la corruption, un élément indispensable pour l'achèvement des relations des pays partenaires avec l'Union, produit des résultats à un double niveau, externe et interne : elle influence les affaires économiques et commerciales avec l'Union européenne et elle indique le niveau de démocratie et d'Etat de droit réussi après la mise en oeuvre des Plans d'action. Les deux références sont liées au cadre réglementaire des pays partenaires et à l'interventionnisme des gouverneurs au contrôle de la force. En raison de cette interdépendance, la politique de voisinage relie la matière de corruption au dialogue politique et elle la considère comme un des facteurs les plus restrictifs de la mise en oeuvre de la politique de voisinage.

2. L'absence des infrastructures essentielles

La plupart des pays de l'Europe de l'Est constituent des sociétés hétérogènes, pleines de problèmes et de faiblesses internes, loin des régimes démocratiquement gouvernés. Leur sortie de l'ex-Union soviétique, leurs épuisements économique et énergétique par la mère Russie et les héritages politique et réglementaire ont créé un environnement inadéquat pour l'implantation et l'évolution de la politique de voisinage.

³²⁵ Par exemple, la Moldavie a mis en place en décembre 2006, le plan d'action national pour la période 2007- 2009 de la lutte contre la corruption et elle a nommé une agence nationale compétente de ce projet (SEC 2008, 399)

³²⁶ European Economy Occasional Papers, number 30, June 2007, p. 54

³²⁷ Selon les statistiques du FMI pour le contrôle de la corruption, l'Arménie est le seul pays qui a une indication positive à 0,1 et les autres pays sont tous négatifs : l'Ukraine à 0,3, la Moldavie à 0,4, l'Azerbaïdjan et la Géorgie à 0,5 et la Biélorussie à 1,6

Ainsi, malgré les vœux de l'Union pour ce scénario du fonctionnement des pays voisins au rythme du modèle communautaire, les réalités locales sont souvent loin des pratiques européennes. Les moyens mis à disposition et les possibilités des infrastructures étatiques ne correspondent pas aux ambitions européennes. La seule contribution du programme de financement TACIS pendant toutes ces années n'est pas suffisante à promettre le rattrapage de retard à l'existence des infrastructures nécessaires pour le fonctionnement productif des Etats de l'Europe de l'Est.

Autrement dit, la réussite ou non de la politique de voisinage n'est absolument pas une question d'idéologie et de volonté politique. Il ne faut pas ignorer ou sous-estimer les manques sérieux des infrastructures dans les pays partenaires et leur incapacité à traiter les nouvelles données à la base de leurs vieux mécanismes. Les métamorphoses portées par la politique de voisinage dans les pays limitrophes de l'Europe de l'Est ne pourraient pas être exclusivement le résultat d'un accord bilatéral ou des vœux pieux. A l'instar d'une explication purement politique ou théorique, il y a toujours une dimension pratique dans cette évolution étatique qui peut régler le niveau, le rythme et la réussite de la mise en oeuvre de cette politique. Ainsi, on distingue parmi les problèmes d'infrastructure les plus importants, la technologie vieille d'administration publique, le manque des infrastructures modernes dans les bâtiments publics, les routes dangereuses, les vieux moyens de transport et les pannes fréquentes d'électricité.

De toute façon, vu la situation sociopolitique et l'histoire de ces pays orientaux, il en résulte la faiblesse de leur structure administrative et le manque des instruments techniques et pratiques nécessaires pour faire suite à la mise en place orthodoxe de la politique de voisinage. Les domaines comme l'agriculture, les transports, la justice, la production commerciale souffrent d'une absence des moyens modernes et les infrastructures déjà existantes posent sans doute des problèmes non négligeables à la réussite de la mise en oeuvre de la politique de voisinage dans la partie orientale de l'Europe.

TITRE 2 : LE DÉVELOPPEMENT STRUCTUREL ET NORMATIF DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE : D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE À UNE ORIENTATION ORIENTALE

Comme on l'a déjà souligné, le caractère de la nouvelle politique européenne de voisinage explique les raisons de sa naissance. A l'ère de la globalisation surtout économique et commerciale, le développement de l'Union passe par la mise en place d'un environnement stable et prospère autour d'elle³²⁸. L'Union ne manque pas l'opportunité de répéter la nécessité ou plutôt l'urgence de la construction d'une zone économique, sociale et politique à travers de ses frontières afin d'éviter des problèmes et d'obstacles sur la route de sa domination économique³²⁹.

La nécessité alors de la naissance d'une politique européenne extérieure commune vis-à-vis des pays voisins ne peut pas exclure les ex-pays soviétiques de la mesure de cette zone qu'on appelle « l'Ouest » ou plus clairement « système économique néolibéral ». Les marchandises et les capitaux ont besoin de circuler librement au-delà des frontières intérieures de l'ex-Communauté et la première expansion ne pourrait être que les territoires voisins de l'Union européenne.

³²⁸ Les dirigeants de l'évolution de la politique de voisinage insistent souvent dans leurs présentations sur la contribution importante de cette politique à l'équilibre interne et la révélation externe de l'Union européenne. L'existence des trous politiques européens dans la carte du continent européen caractérisés surtout par l'absence de l'Union pendant des périodes décisives pour l'avenir politique et économique du continent a ouvert la porte aux autres forces mondiales comme les Etats-Unis et la Turquie, surtout dans les pays des Balkans, pour une action compétitive aux intérêts européens. Dorénavant, tous les efforts se concentrent à la création d'une zone cohérente autour de ses frontières ressemblant au modèle économique et sociale communautaire

³²⁹ L'ex-Commissaire responsable de la politique de voisinage Benita Ferrero-Waldner répète toujours que « l'UE grâce à la politique de voisinage profite de la sécurité progressive autour de ses frontières et d'une application profonde de ses politiques et programmes aux pays limitrophes », Bruxelles, le 9 Décembre 2004 et « naturellement, on doit faire attention à notre entourage immédiat », Bruxelles, forum économique du 22 avril 2005

Dans ce cadre, l'Union cherche tout d'abord à planifier une politique commune vis-à-vis de ses voisins à la base des quelques principes communs pour tous avec des critères assez vagues et flous. Dans ce contexte, la politique de voisinage, malgré ses inconvénients comme les règles bureaucratiques et le manque de stratégie concrète³³⁰, cherche à rapprocher des caractéristiques, des demandes et des possibilités complètement différentes des pays voisins sous une « ombrelle » commune. Les doutes et les questions raisonnables sur la difficulté de la mise en place d'une politique commune dans un ensemble de pays différents, posées quelques fois par les dirigeants de l'Union européenne³³¹, semblent inquiétants mais non déterminants de son échec.

En effet, dans un document fondamental de la naissance de la politique de voisinage, l'Union européenne pense à différencier ses voisins en deux : ceux de l'Est et les autres du Sud³³². Le titre de la communication de la Commission du 11/3/2003 ne laisse rien au hasard. La division des voisins en deux date déjà de la naissance de cette nouvelle politique européenne extérieure. Celle-ci donne aux pays frontaliers l'impression qu'ils sont uniques ou mieux, qu'ils font parties des groupes spéciaux et qu'ils méritent ainsi un traitement spécialisé selon leurs besoins.

On trouve comme cela des motivations différentes de chaque côté par rapport à l'existence et l'évolution de cette politique européenne. Pour l'Union européenne le défi de l'apparition de la politique de voisinage est unique mais les pays partenaires gardent parmi eux d'autres points de vue pour son utilité et l'Union doit les respecter. L'Union, dans sa Communication de la Commission du 11/3/2003 établit le cadre de ses relations avec tous ses voisins : la création d'une coopération et des initiatives avec les pays frontaliers qui finiront par entretenir des relations comparables aux liens politiques et économiques étroits qui caractérisent aujourd'hui l'Espace économique européen.

³³⁰ Marise CEREMONIA and Gabriella MELONI, EUI Working Papers, Law 2007/21, The european Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?

³³¹ Discours de Jose Manuel Barroso « Shared challenges, shared futures: Taking the neighbourhood policy forward », Brussels, le 3 Septembre 2007

³³² L'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, Communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11/3/2003

Pourtant, la variété des pays qui entourent l'Union européenne et les exigences différentes posées probablement par chaque pays partenaire ne pourraient pas laisser l'Union indifférente. Dans ce cadre, l'Union cherche une solution qui doit combiner d'une part une approche générale vis-à-vis l'ensemble de pays concernés par la politique de voisinage en respectant d'autre part les différenciations et les particularités de chacun³³³.

Dans ces conditions, l'Union garde le caractère global de la politique de voisinage afin de renforcer sa cohérence et son efficacité qui permettra à l'ensemble des pays partenaires « ...de cueillir eux aussi les dividendes de l'élargissement en temps de stabilité, de sécurité et de prospérité. De l'autre côté, l'élaboration des relations et l'établissement des priorités avec chaque partenaire dépendront des circonstances spécifiques»³³⁴. Cela signifie que l'Union ne peut pas continuer appliquer cette politique floue d'une manière générale mais elle doit concrétiser les prochaines phases selon la topographie, les besoins sociaux et politiques de chaque pays et surtout le niveau économique et leurs nécessités.

L'affirmation des besoins de traitement différent de chaque pays partenaire par une série de documents officiels de l'Union européenne³³⁵ aboutit à leur approche à base de différenciation et surtout sur le critère de la localisation géographique, peu

³³³ On cite une référence de la communication de la Commission « L'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud » où l'Union européenne essaie définir les limites ou même la caractère polyphonique de cette nouvelle politique extérieure : « Bien que l'Union doive tendre vers une approche plus cohérente offrant les mêmes perspectives à l'ensemble des pays voisins et fixant les mêmes exigences pour chacun d'eux, la différenciation entre les pays devrait rester à la base de la nouvelle politique de voisinage ». Ces traces d'un traitement différent de chaque pays partenaire sont immatures mais elles indiquent le désir de l'Union à trouver une méthode de rapprochement unique pour chaque pays inclus dans cette politique

³³⁴ Politique européenne de voisinage, Document d'orientation, COM (2004) 373 final, Bruxelles, le 12/5/2004

³³⁵ On se réfère aux suivis : Rapport du Parlement européen sur la Politique européenne de voisinage (2004/2166 (INI)), Communication de la Commission SEC (2005) 1521, Brussels, le 22 Novembre 2005, Communication de la Commission COM (2006) 724, Bruxelles, le 4 Décembre 2006, Communication de la Commission COM (2007) 744 final, Bruxelles, le 5 Décembre 2007, Communication de la Commission COM (2007) 774 final, Bruxelles, le 5 Décembre 2007, communication de la Commission COM (2009) 188, Bruxelles, le 23 Avril 2009 et communication de la Commission COM (2010) 207, Bruxelles, le 12 Mai 2010

importe ce que cela signifie. Ainsi, les ex-pays soviétiques se trouvant à l'Est des frontières européennes ne pourraient que se constituer en une équipe spéciale regroupant des caractéristiques communes, une histoire partagée et un modèle socioéconomique plus ou moins identique. Dans cette perspective, l'Union européenne fait un premier pas de rapprochement avec la « Synergie de la Mer Noire » (Chapitre 1) pour y aboutir au « Partenariat oriental » (Chapitre 2), un modèle de coopération assez privilégié, décrivant la faveur de l'Union européenne vers les voisins européens de l'Est comparativement à ceux du Sud.

CHAPITRE 1:

LE RÉGIME SPECIAL DES PAYS PARTENAIRES MENANT À LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE

L'Union européenne, face au défi de cette nouvelle politique européenne, est obligée de trouver des mécanismes intelligents afin d'assurer la réussite de la mise en place et d'efficacité de la politique de voisinage. Malgré son caractère collectif, cette politique apparue en 2004 doit fonctionner en calculant tant les désirs des pays partenaires que les caractéristiques géopolitiques des régions concernées.

Au premier regard, les choses apparaissent faciles pour l'Union. La mer Méditerranée divise les voisins du noyau européen en deux : ceux de l'Est et les autres du Sud. Le premier critère montre la voie pour la planification future de la politique de voisinage. La question se pose par rapport à la gravité de cette raison géographique et si cela pourrait justifier une politique européenne spécialisée aux pays de l'est, toujours dans le cadre de la politique de voisinage.

Il est vrai que l'objectif de la politique de voisinage est commun à tous les pays partenaires : il s'agit de contribuer à la prospérité, à la stabilité et à la bonne gouvernance des pays voisins afin de développer des relations surtout économiques et commerciales avec l'Union. Ainsi, le seul argument de la division géographique ne suffira pas à justifier la mise en place d'une politique spéciale pour les pays de l'Est.

Cependant, la région orientale a besoin d'une stratégie compatible avec ses besoins et ses caractéristiques sociopolitiques uniques. L'idée d'une politique du caractère « prêt-à-porter » pour tous les partenaires n'est pas viable. Apparemment, la mise en œuvre de ce nouvel instrument des relations extérieures dépend du travail de l'Union conjointement avec chaque pays. Pourtant, la conceptualisation floue de la politique de voisinage ne permet pas pour l'instant le « décollage » de chaque pays partenaire de l'ensemble auquel il appartient.

Face à ce constat, les pays de l'Europe de l'Est semblent être d'accord. Ils s'aperçoivent - comme l'Union - qu'ils se caractérisent par des éléments particuliers qui les distinguent face aux pays voisins du Sud et crée un group spécial qui a besoin d'un traitement particulier (Section 1). Ainsi, la création de la Synergie de la mer Noire (Section 2), un groupe des pays englobant la région de l'Europe de l'Est, fait la preuve de la cohérence et des traces politiques similaires des pays partenaires au-delà des frontières orientales de l'UE et contribue à l'intensification des efforts l'Union pour des liens régionaux forts.

SECTION 1 : LES PAYS VOISINS DE L'EUROPE DE L'EST ET LEUR TRAITEMENT IDÉNTIQUE PAR L'UNION

Avant la naissance de la politique de voisinage, l'Union européenne avait compris que les pays orientaux se distinguent parmi ses voisins. Ainsi, l'Union ne laisse pas l'opportunité de séparer les pays frontaliers aux pays orientaux et aux pays méditerranéens, avec une référence spéciale au conflit israélo-arabe³³⁶.

De plus, les relations particulières qui pourraient se développer entre l'Union et l'ensemble des pays de l'Europe de l'Est sont aussi réglées par les pays partenaires qui gardent un rôle plus actif et posent leurs exigences du côté de l'Union, une perspective qui ne se trouve pas dans le cas des voisins du Sud. En effet, dès la dissolution de l'Union soviétique et la conclusion des accords de partenariat et de coopération avec les nouveaux Etats indépendants au début des années 1990 des approches particulières avec ces pays sont prévues sans exclure la possibilité de construction d'un réseau spécial avec eux. L'élargissement de l'Union vers l'Est en 2004 et puis en 2007 a affirmé la nécessité d'un traitement plus concret et en adéquation avec les besoins du groupe artificiel des pays de l'Europe de l'Est via la politique de voisinage qui constitue l'instrument le plus favorable pour la fondation de l'idée d'un partenariat oriental.

³³⁶ Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles le 12 décembre 2003, précité, p. 8

La pierre angulaire de la politique de voisinage, la communication de la Commission du 11/3/2003, n'hésite pas distinguer entre deux réalités, l'orientale et celle du Sud, dont le traitement doit se passer d'une manière différente. Les Plans d'action, déjà mentionnés comme instruments primordiaux de la mise en œuvre de la politique de voisinage, sont caractéristiques tant de l'homogénéité des pays partenaires de l'Est³³⁷ qui ont besoin d'une action régionale plus concrète (paragraphe que des spécificités de chaque pays partenaire de l'Est qui exige une planification de cette politique à sa taille (paragraphe 1).

De l'autre côté, les caractéristiques endogènes des pays de l'Europe de l'Est qui sont absent dans l'entourage méditerranéen de l'Union exigent leur traitement sous un certain et unique angle (paragraphe 2)

PARAGRAPHE 1 : L'HOMOGENÉITÉ ET LES SPÉCIFICITÉS DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST

L'Union européenne est intéressée par la création de tous ces instruments nécessaires pour l'amélioration des relations bilatérales avec les ex-pays soviétiques afin de garantir un environnement plus stable, sans menaces pour son économie, son commerce et le niveau de sa démocratie. Le fonctionnement de politique de voisinage ne pourrait être efficace sans être planifié à la mesure et aux besoins spécifiques de chaque pays partenaire. La survie de la politique de voisinage dépend des bénéfices

³³⁷ Les similarités de la structure étatique et sociale des ex pays soviétiques ont fixé le contenu des Plans d'action d'une manière presque semblable. L'armature des Plans d'action, les priorités planifiées, donnent l'impression qu'ils sont plus ou moins les mêmes. Ainsi, le renforcement de la démocratie et d'Etat de droit, la lutte contre la corruption, le développement d'une stratégie énergétique pour la région et la mise en exergue de la société civile dominant au premier regard dans l'ensemble des Plans d'action pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Pourtant, l'importance des priorités s'adapte selon les besoins et les spécificités de chaque pays. Dans le Plan d'action pour l'Azerbaïdjan, la contribution à la solution paisible du conflit Nagorno-Karabakh est la grande priorité pour faire suivre le renforcement de la démocratie et l'Etat de droit. Le Plan d'action pour l'Ukraine met en priorité la démocratie du pays mais par le canal du renforcement de l'efficacité et de stabilité des institutions, un petit détail qui différencie ce Plan d'action parmi les autres destinés aux pays orientaux

offerts individuellement à chaque pays intéressé mais pour des raisons pratiques et pour la facilité de la mise en place de cette politique l'Union a pensé grouper les pays voisins de l'Europe de l'Est

L'ensemble important de pays orientaux, ex-membres de l'Union soviétique, fondés au sein des structures étatiques identiques, ayant les mêmes inquiétudes et entretenant des éléments structurels et sociaux communs permettent leur distinction par rapport aux pays voisins du Sud (A). En outre, tous les pays frontaliers à l'est de l'UE gardent leurs propres caractéristiques créées tant pendant leur participation à l'Union soviétique qu'aux progrès réalisés après la séparation de leur « mère » soviétique (B). Ces éléments particuliers méritent l'intérêt de l'UE qui n'a d'autre choix que de les englober dans le plan régional de la mise en oeuvre de la politique de voisinage.

A. LES CARACTÉRISTIQUES PARTAGÉES DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST ET LEUR DISTINCTION PAR RAPPORT AUX PAYS VOISINS DU SUD

Le défi du développement pour l'UE de relations fortes avec les voisins qui ont des frontières terrestres avec l'Union européenne constituait toujours un pari significatif de la stabilité et de la croissance communautaire en raison de la fragilité intérieure de ces pays et de leur influence dans les régions communautaires frontalières. Le voisinage de l'UE a joué un rôle primordial au niveau d'évolutions intracommunautaires grâce essentiellement aux influences politiques, énergétiques et économiques des Etats autour du territoire communautaire.

Les pays de l'Europe de l'Est, ex-membres de l'Union soviétique, ont achevé l'obtention d'une identité commune à la base d'un système étatique semblable, tant lors de la période communiste que depuis la période de leur séparation dont l'emblème reste le néolibéralisme. Leur place dans l'histoire moderne et leur transition presque commune entre l'Ouest et l'Est ont facilité l'Union européenne à régler ses relations avec eux sur une base fixe et unique (1). En outre, cette fragilité

intérieure des pays voisins de l'est est un obstacle commun dans tous les pays à ce que la politique de voisinage puisse produire des effets. L'équilibre intérieur des pays de l'Europe de l'Est présumée de la fondation des liens avec l'UE, met aussi en place le cadre collectif du travail commun avec les Institutions européennes (2).

1. Le passé et l'avenir politique communs des pays partenaires, entre l'Ouest et l'Est apparus comme un régulateur de la politique de voisinage

La chute du « deuxième monde »³³⁸ à cause de la dissolution de l'Union soviétique³³⁹, a mis sur la table une série de questions et de données cruciales. Le passé copartagé communiste a créé les grandes lignes communes des démocraties déjà adolescentes des douze nouveaux Etats de la Communauté des Etats Indépendants (C.E.I.)³⁴⁰. Leur liaison politique étroite, inévitable dans le cadre de l'ensemble communiste a annoncé leur trajet institutionnel comparable. Les défis intérieurs auxquels sont confrontés les ex-pays communistes sont exaltants. Mais aussi les nouvelles créations étatiques de ce groupe de pays constituent une entité politique presque vierge dont le destin se trouve orienté vers l'ouest.

L'effondrement de l'Union soviétique, c'est-à-dire du modèle politique, économique et social qui a nourri le développement des républiques soviétiques, joue le rôle d'un « choc opératoire » où le patient cherche à trouver son équilibre entre la situation avant et la situation après l'intervention. Pour le monde occidental, ils sont tous des enfants de la même matrice qui n'ont plus la sûreté de leur protectrice. Leur participation à l'amalgame communiste réglait les relations conventionnelles et politiques du monde occidental avec ces pays. L'Union européenne ne connaissait

³³⁸ Terme destiné à l'ex-bloc soviétique fonctionnant sous l'influence de l'URSS

³³⁹ Le 26.12.1991

³⁴⁰ Entité intergouvernementale composée de 9 des 15 anciennes républiques soviétiques apparue après la chute de l'URSS. Les pays participants sont la Biélorussie, la Russie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan le Kirghizistan et la Moldavie. La Géorgie et l'Ukraine, membres du groupe ont abandonné l'Union pour des raisons politiques

qu'un seul accord commercial conclu avec l'Union soviétique³⁴¹ influençant tous ses républiques et qui ne peut plus continuer à être le point de référence de leurs interactions.

Le grand pari de l'extension de la zone de libre échange au delà du territoire communautaire implique un nombre important de mesures et d'actions européennes à mettre en place. Le marché des pays orientaux ne peut pas rester négligeable pour le monde occidental et la coexistence des pays partenaires de l'Europe de l'Est dans quelques institutions comme l'Organisation pour la démocratie et le développement économique³⁴² et l'OSCE facilite leur traitement collectif.

De même, le regard des ex-pays soviétiques est orienté vers l'ouest depuis longtemps. L'existence des frontières territoriales communes et des minorités en deçà et au delà des frontières montre aux partenaires « la route » vers le développement d'une relation spéciale avec l'Union européenne. En outre, la création en 1995 du Partenariat euro-méditerranéen³⁴³ réglant les relations de l'Union avec les pays voisins de la Méditerranée précise indirectement l'appartenance des pays orientaux dans un autre groupe de pays qui ont besoin d'un traitement différent. L'Union européenne fait ainsi un clin d'œil aux pays voisins de l'est et la politique de voisinage est l'instrument adéquat offrant aux intéressés orientaux un aspect multilatéral à des politiques bilatérales sur l'idéal communautaire.

2. Les régimes politiques fragiles des pays partenaires

La politique de voisinage met en priorité la stabilité de l'entourage des frontières de l'UE. Sa conceptualisation commence par la conviction que la plupart

³⁴¹ Le 18.12.1989

³⁴² GUAM, organisation internationale de coopération de vocation régionale composée des Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan et Moldavie, créée le 7.6.2001

³⁴³ Le processus de Barcelone qui a provoqué l'Union euro-méditerranéenne a été institué en novembre 1995 par l'Union européenne et 10 Etats riverains de la mer Méditerranée. L'Albanie et la Mauritanie font partie de l'Euro-Med depuis 2007

des pays voisins vivent une insécurité politique accrue résultant du manque d'un plan structurel intérieur après la chute de l'Union soviétique.

A cet égard, une série de phénomènes intérieurs concourent à l'homogénéité des partenaires de l'est et à leur traitement collectif par l'Union. Tout d'abord, le modèle politique ne se différencie pas dans ces pays, il consiste en la prise en charge des responsabilités présidentielles et presque autoritaires par une personnalité assez emblématique pour les choses politiques nationales³⁴⁴. Cette évolution intérieure dans les pays voisins de l'Europe de l'Est semble se développer d'une manière similaire tandis que les effets et les problèmes pour la stabilité étatique sont plus ou moins les mêmes.

Ensuite, malgré tout, ces pays sont tout à fait différents. L'Union européenne rassemble toutes les faiblesses du fonctionnement intérieur des partenaires de l'est pour faciliter la mise en place d'un plan régional dans le cadre de la politique de voisinage. Ces points communs ou plutôt ces manques identiques donnent l'impression d'une cohésion régionale qui exige les mêmes actions pour leur disparition. Ainsi, on suit l'effort de l'Union européenne à créer une dimension orientale de la politique de voisinage en recensant les éléments qui manquent et qui ne permettent pas la stabilité des pays. Dans le texte de la communication de la Commission du 11/3/2003³⁴⁵, cette institution vient de diversifier les voisins de l'est selon les problèmes régionaux différents des problèmes des pays méridionaux. Ainsi, la pauvreté absolue, le manque des ressources, l'exclusion sociale et les conflits régionaux caractérisent d'une manière plus grave les pays situés à l'est de l'Union. Le

³⁴⁴ Les politiques qui succèdent l'Union soviétique à la tête des N.E.I. ont des caractéristiques similaires. Ainsi dans les cas de l'Azerbaïdjan et de la Biélorussie, on trouve au gouvernail de ces pays des personnes comme Aliiev ou Loukashenko qui ne laisse pas beaucoup d'espace aux réformes institutionnelles et ces Etats n'ont pas au moment de leur fondation la possibilité de se transformer aux Etats modernes, à la base d'une structure administrative démocratique et socialement viable. Sur la même logique, l'Ukraine et la Moldavie cherchent un caractère plus proche à la réalité occidentale mais la route vers la modernisation de l'Etat n'est pas sans obstacles sérieux

³⁴⁵ Communication de la Commission COM (2003) 104 final, Bruxelles, le 11/3/2003, L'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud

développement commercial et les sources d'emploi sont inférieurs dans ces pays face aux antagonistes du sud³⁴⁶.

Parallèlement, la situation actuelle de la société civile dans ces pays, qui apparaît être amoindrie, influence négativement l'équilibre intérieur qui semble fragile et déstabilisé. Son soutien et le travail pour le renforcement de la société civile reste une nécessité commune dans l'ensemble des pays de l'est qui tirent l'intérêt particulier de l'Union. En outre, la transformation de la société civile est indispensable si l'Union européenne est intéressée par la transition des ces pays vers un modèle démocratique assurant la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des frontières.

De même, un élément sérieux qui provoque l'instabilité dans certains pays voisins de l'Est et dans la région est le grand nombre de conflits en cours qui menacent les cohérences intérieures mais aussi celle du voisinage oriental. Ainsi on remarque parmi eux, la grande querelle sur l'avenir de Noghorno-Karabakh entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie, le conflit de la Transnistrie en Moldavie et le conflit des Osséties en Géorgie et en Russie sans oublier les combats armés des mouvements indépendantistes du Caucase du sud³⁴⁷. La région à l'Est de l'Union européenne reste une zone « chaude » qui gronde et qui menace toujours la stabilité, l'intégration et la promotion des coopérations bilatérale et interétatique dans la région « orientale ».

³⁴⁶ Voir l'annexe pour les statistiques sur la pauvreté, les investissements et le commerce de la communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11/3/2003

³⁴⁷ Ils se trouvent surtout en Géorgie et ses régions autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie mais aussi dans les territoires géorgiens de Javakheti. La région autonome d'Abkhazie (8.600 km²) a demandé une association avec la Russie qui possédait ses troupes en Géorgie. Les sécessionnistes musulmanes ont proclamé le 23 juillet 1992 leur souveraineté et le cessez-le-feu a été instauré le 27 juillet 1993 dont l'accord a mis fin à la fuite des 250.000 réfugiés géorgiens de leur patrie. Dans la région de l'Ossétie du Sud, des combats ont éclaté en Août 2004 où l'on déplora des pertes en vies humaines. Les revendications russes pour la région et l'idée de réunification des deux Osséties créent toujours des craintes des guerres malgré l'accord de 2005 entre la Russie et la Géorgie pour la fermeture des bases militaires russes en Géorgie

B. LES SPÉCIFICITÉS DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST

Malgré le fait que les pays de l'Europe de l'Est conservent un caractère commun en raison de leur provenance d'une union socialiste, il s'agit en effet de pays assez différents qui possèdent leurs éléments propres et leurs particularités les singularisant de l'ensemble. Leur culture presque commune, la dominance de la langue russe et la religion donnent l'impression à quelqu'un d'ignorant que les ex-pays soviétiques ne se différencient pas d'une manière significative et suffisante pour créer des besoins et des relations variés pour chacun d'eux.

Le grand exemple de cette diversification reste la démocratie et le niveau de son accomplissement dans chaque pays (1). Apparemment, l'image des ces pays donne l'illusion de pays plus ou moins autoritaires qui manquent de démocratie et qui n'ont rien réussi dans ce domaine après leur séparation de l'Union soviétique. La réalité vient de contredire cette conviction en révélant une échelle des stades de démocratie, achevés dans la région de l'Europe dite « orientale ».

Ensuite, l'autonomie politique et idéologique des pays partenaires de l'Est montre leur ambition de coopération avec l'Union européenne qui varie selon les besoins et le degré de désir d'occidentalisation des ex-pays soviétiques. Ils ne sont pas tous identiques : on distingue entre les hésitants et les désirants la politique de voisinage (2) et par conséquent la dominance européenne. Ainsi, l'Union a dû affronter un climat assez différent pays par pays dans le cadre d'une politique globale pour la région qui semble être cohérente.

1. Le niveau différent de démocratie

D'une graduation de l'autoritarisme absolue à la démocratie moderne, le régime politique des pays de l'Europe de l'Est dévoile en détail le manque d'homogénéité totale et surtout l'existence des différences à une variation des aspects internes des ces pays avoisinants de l'Union. Le choix de niveau de démocratie, pour faire souligner

les différences variées pays par pays voisin, n'est pas pris au hasard. Dans son document de Stratégie 2007-2013 pour la région orientale, la Communauté européenne souligne l'importance du niveau de la démocratie achevé en citant que « la région se caractérise par divers degrés de consolidation démocratique et de gouvernance publique »³⁴⁸ ou encore, dans le cadre des obligations de la Commission, elle doit « faire avancer le soutien et le travail spécialisé sur la préparation et l'implémentation des réformes-clés dans les domaines de la démocratie et d'Etat de droit »³⁴⁹.

En effet, la démocratie fait partie des éléments fondamentaux de l'évolution communautaire³⁵⁰ et, par la suite, les pays contractants doivent prendre en considération le degré de la démocratie des pays partenaires pour faire justifier des actions appropriées à chaque pays. Le but des toutes les mesures appliquées dans le cadre de la politique de voisinage reste le renforcement de la démocratisation des pays tiers afin d'assurer la bonne coopération avec l'Union et une stable environnement stable.

A cet égard, le degré de la démocratisation des ex-pays soviétiques est un point significatif de l'évolution des relations bilatérales avec l'Union et grâce à son importance, on a la chance de s'occuper à fond de ce que ces pays voisins ont achevé dans ce domaine. La constatation qu'une grande divergence existe entre les niveaux de la démocratie dans chaque pays de l'Europe de l'Est dévoile les grandes différences de leurs régimes politiques et par conséquent de leurs sociétés.

D'après Sam Huntington, la transition du communisme à la démocratie constitue la « troisième vague » de la démocratisation arrivée dans le 20ème siècle³⁵¹. Ce qui est impressionnant avec les ex-pays soviétiques c'est qu'il n'y a pas un trajet

³⁴⁸ Instrument de Voisinage et de Partenariat Européen, Programme pour la région orientale, Document de Stratégie 2007-2013, p. 6

³⁴⁹ Communication de la Commission SEC (2005) 1521 du 22 novembre 2005, Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy, Annex 2 : Commission commitments, political dialogue and reform

³⁵⁰ La démocratie est un des critères de Copenhague pour l'adhésion à l'UE et elle est mentionnée dans les Conventions européennes et le texte de la Constitution européenne, TITRE I, art. I-2.

³⁵¹ Sam HUNTINGTON, The third Wave : Democratisation in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, 1991

commun vers la démocratie pour tous ou même la moyenne de la démocratie régionale. Chaque pays bâtit son régime et sa politique en appliquant les modèles ayant réussi. Ainsi, la Biélorussie est conduite par un dictateur et la Géorgie a atteint un niveau démocratique amélioré mais toujours fragile. Le modèle européen de démocratisation reste la boussole pour les pays orientaux mais son adoption varie selon le pays et son évolution.

Parmi les pays en transition de l'Europe de l'Est, on trouve des régimes « pseudo- démocratiques », de la démocratie « façade » ou faible ou encore des régimes semi-démocratiques. En Ukraine, le progrès est une réalité mais il faut encore des efforts pour surpasser ce modèle semi- démocratique. L'Azerbaïdjan présente son régime comme démocratique (démocratie de façade) mais il s'agit d'un régime héréditaire où la démocratie manque et la famille d'Aliev profite du chaos politique de la dissolution de l'URSS. L'Arménie a fait de réels progrès politiques en essayant de satisfaire les standards démocratiques aux élections nationales et au contrôle des gouverneurs. La Moldavie en raison de sa proximité au territoire européen et de sa petite taille a du travail plus facile à faire pour garantir le caractère démocratique de ses institutions et rendre l'Etat de droit stable.

En conséquence, on pourrait aboutir au résultat que l'ensemble des pays voisins au-delà des frontières orientales européennes sont tous face au déficit de démocratie et ils ont besoin d'un plan de sortie de ce phénomène négatif et destructif pour la stabilité et le développement. Cependant la politique de voisinage doit respecter le progrès et l'évolution de chaque pays et s'adapter aux circonstances particulières et aux limites posées par les régimes nationaux afin d'assurer la « longévité » et l'efficacité de sa politique de voisinage dans cette partie de l'Europe.

2. Le niveau différent d'acceptation de la Politique européenne de voisinage par les pays partenaires

La politique de voisinage n'est pas aussi attrayante pour tous les pays de l'Europe de l'Est que l'Union en avait l'impression lors de sa création. Si on met le

degré d'acceptation de cette politique européenne par les pays voisins orientaux sur un axe, on remarque une grande divergence quant au désir de la mise en place et d'intégration de cette politique par les voisins de l'est. Le seul enthousiasme de l'Union européenne ne signifie pas la réussite ou le bon accueil de la politique de voisinage par les pays concernés. La crédibilité de la Politique de voisinage est liée à la mesure de son acceptation par les pays de l'Europe de l'Est, c'est-à-dire par le niveau de la démocratie, de l'Etat de droit, de la maturité du mécanisme administratif et finalement des priorités des ces pays.

Autrement dit, les difficultés intérieures des ces pays définissent leurs exigences et la coopération bilatérale entre l'Union européenne et chaque pays partenaire dépend aussi des demandes posées par ces pays. L'Ukraine et la Moldavie se rangent parmi les pays qui ne cachent pas leur grand intérêt pour une adhésion potentielle à l'Union et ils travaillent vers cette direction. La Biélorussie, en raison de son régime extrême ne cherche aucune relation spéciale avec l'Union en ce moment. Les pays du Caucase du Sud se trouvent dans une situation particulière, des acrobaties entre une situation politique semi autoritaire et leur regard vers l'occident.

La perception du modèle européen et ensuite de la politique de voisinage, qui promeut ce modèle et l'acquis communautaire par les pays de l'Europe de l'Est, se définit par ses ambiguïtés et ses lacunes. Le message peu clair de la possibilité d'une adhésion potentielle à l'UE, les règles bureaucratiques, la position hésitante des pays membres de l'Union européenne face à leurs voisins orientaux qui semblent être « dangereux » pour l'équilibre intérieure de l'Union-forteresse, donnent souvent le point de l'acceptation de la politique de voisinage par les pays voisins de l'est. L'espace d'action et les limites de souveraineté octroyés ou non par la politique de voisinage la rendent intéressante ou indifférente pour les pays de l'Europe de l'Est. Leur inclusion ou l'exclusion de la construction de cette politique et l'accomplissement de leurs obligations posées par la politique de voisinage sans avoir un plan précis de la cible, de la méthodologie et de leur position finale par rapport à leur relation avec l'Union renforcent leur attitude attentive et lâche face à l'Union.

Dans ce cadre général, les pays partenaires cherchent à se placer d'après leurs envies, leurs espoirs et leur niveau de maturité politique et sociale. Leur engagement et leurs obligations posées surtout par le partenaire fort de cette relation, l'Union

européenne, ils ne sont pas évidemment acceptés par les pays partenaires. Leur classification varie du rejet absolu jusqu' à l'acceptation sans aucune objection.

Comme on l'a déjà indiqué, la Moldavie et l'Ukraine, qui ont des frontières territoriales communes avec certains Etats membres de l'Union, conservent toujours un espoir caché d'une adhésion future à la famille européenne. L'Ukraine veut faire progresser ses relations avec l'Union européenne et l'idée d'une intégration totale au modèle collectif communautaire est souhaitable. Ce qui reste à faire est la clarification des limites potentielles pour elle, posées par la politique de voisinage et la hiérarchisation des buts et des demandes réciproques³⁵². La Géorgie et la Moldavie se classifient aussi dans les pays « désirants » ayant comme point commun leur envie d'adhésion à l'UE. C'est pour cela que l'Union, dans ses Plans d'action pour ces pays, approfondit les questions de la démocratie, de l'Etat de droit et des réformes politiques.

De l'autre côté, on trouve les pays « hésitants » qui gardent quelques réticences face à « l'invasion » européenne en vertu de la politique de voisinage. La Biélorussie ne désire aucune relation à la base d'une coopération bilatérale avec l'Union. « Enfant » de la Russie, la Biélorussie constitue un laboratoire pour le Kremlin³⁵³. Le régime autoritaire de Alexandre Loukachenko évite tous les plans et toutes les coopérations avec des tiers qui pourraient menacer son statut et sa domination absolue. Avec une économie encore très soviétique, l'Etat continue d'intervenir dans chaque action économique sans laisser d'espace à la privatisation même encore des usines. L'Etat et son « roi » règlent les flux économiques dont l'attachement avec le marché russe semble inévitable. Le résultat est la suspension de la ratification de l'accord de partenariat et de coopération à cause du modèle politique du pays et de répression qui a suivi à l'égard de la société civile, de l'opposition politique et des médias indépendants.

L'Arménie et l'Azerbaïdjan entretiennent également une position réticente face à la vague politique et économique européenne. Les valeurs communautaires ne sont

³⁵² Where will Europe end ? Ukraine and the limits of european integration. Christian Sellar and John Pickles, prospects for Ukrainian accession to the EU, pp 133-135

³⁵³ Entretien avec Alexandre Potoupa, ex-Président de l'Union des entrepreneurs de Biélorussie, Politique Internationale, No 107, printemps 2005

pas assez attrayantes pour les deux pays et par conséquent très peu développées. L'Azerbaïdjan, avec un régime démocratique « faux » essaie de prouver à la communauté internationale son caractère progressif mais sans résultat. Pour l'instant, l'intensification de ses relations politiques avec l'Union à la base des valeurs européennes de la démocratie et du respect d'Etat de droit et des droits humains n'est pas la priorité pour le dirigeant du pays. La corruption demeure un facteur important de fragmentation d'une société et d'une économie saine. Ilham Aliev³⁵⁴, personnalité-clé à la formation des relations extérieures du pays avec l'Union européenne, garde un rôle spécial dans son pays. Le pays turcophone préfère développer des relations plus étroites avec la Turquie que le renforcement de ses relations avec l'Europe lointaine. L'Arménie, qui pose comme priorités fondamentales de sa politique extérieure le fait de trouver une solution face aux menaces régionales de l'Azerbaïdjan et de la Turquie, donne l'importance et l'attention minimales à la Politique de voisinage. Au-delà sa relation à l'Union européenne, elle cherche trouver son espace dans l'équilibre fragile de la région.

Pour la plupart des ces pays avoisinants la politique de voisinage est synonyme de leur européanisation, une idée qui détruit les perspectives de sa mise en oeuvre et dont l'acceptation varie pays par pays. Le mode de sa communication dans les pays concernés à l'est des frontières européennes pourrait être déterminant pour changer le poste des ces pays partenaires sur l'axe de l'acceptation de la politique de voisinage vers une position plus positive.

PARAGRAPHE 2 : LES CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES UNIQUES DES PAYS FRONTALIERS DE L'EUROPE DE L'EST NON TROUVABLES AU SUD

Le manque pour l'instant de la possibilité d'une adhésion potentielle des pays voisins de l'Est à l'Union européenne a emmené cette dernière à l'adoption d'une

³⁵⁴ Il a été élu président de la République d'Azerbaïdjan le 15 octobre 2003 pour la première fois en succédant son père Gueidar et dès ces élections mal passées il domine la scène politique du pays

tactique intelligente pour rendre efficace et intéressante la politique de voisinage aux yeux des pays voisins. En vertu du principe du multilatéralisme, l'Union a investi les caractéristiques globales de la région qui influencent tous les pays qui s'y trouvent et qui tirent un intérêt spécial pour eux.

A cet égard, l'élément le plus important pour l'Union reste leurs positions dans la carte de l'Europe et de l'Eurasie, au croisement des routes riches en culture, en histoire et en ressources énergétiques dont l'influence pour la région tant européenne qu'asiatique était assez définitive si l'on pense que cette région schématise la fin de l'Europe et le début de l'Asie (A).

De plus, leur placement géographique, leur histoire commune et leur mode de vie ont permis le mouvement des sociétés locales vers le paradigme européen (B). La construction du mécanisme administratif des pays ainsi que de leurs sociétés similaires à ces des pays membres, facilite l'Union à agir d'une manière globale face aux difficultés apparues dans la région pour la mise en œuvre de la politique de voisinage.

A. L'IMPORTANCE GÉOPOLITIQUE DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST

La région à l'Est de l'Union européenne garde toujours une grande importance pour les évolutions tant européennes qu'internationales grâce à sa position géopolitique intéressante et son caractère bipolaire tant européen qu'asiatique. La valeur ajoutée de la région - son rôle de tremplin de l'ouest pour le rapprochement de l'orient - réservait toujours un intérêt pour l'Union européenne dans son ensemble mais aussi pour les Etats membres individuellement qui, parallèlement à la construction et l'évolution de la Communauté européenne, ils dirigeaient toujours leur regard vers la région au-delà des frontières extérieures orientales de l'Union européenne. D'après Javier Solana « *dans la mesure que les frontières de l'Union se*

modifient les opportunités et les défis provoqués par les voisins de l'est nous influenceront de plus en plus directement qu'aujourd'hui »³⁵⁵.

L'importance de cette région réside dans sa contribution à la formation de la politique européenne vis-à-vis de la région orientale entière malgré l'adresse de la politique de voisinage à six pays de l'est. Des caractéristiques spéciales de la région comme la position stratégique des pays grâce à leur richesses énergétiques (1) et le haut niveau des relations politiques bilatérales et multilatérales entre les pays voisins eux-mêmes (2) rendent ces pays privilégiés dans le cadre de la politique extérieure de l'UE allant jusqu' à la création d'un partenariat destiné seulement à ces pays.

1. Un carrefour énergétique pour l'Union européenne

Dès son premier document de 2003³⁵⁶ qui a jeté les fondements de la création de la politique de voisinage jusqu' à la régionalisation de cette politique grâce à la classifications des voisins en ceux du sud et en ceux de l'est, l'Union européenne mettait toujours en exergue les aspects énergétiques et sa coopération sur ce champ avec les pays tiers. L'ex-Commissaire compétente de la politique de voisinage Bennita Ferrero-Waldner a brossé avec réussite l'image de la situation : « maintenant, il y a une nécessité claire à mettre en œuvre tous les instruments internes et externes de l'UE afin de garantir sa sécurité énergétique»³⁵⁷. Cela signifie que la région orientale n'est pas seulement un carrefour politique, historique et économique spécial et indépendant qui influence les évolutions européennes mais elle garde aussi un rôle prépondérant en ce qui concerne l'abondance énergétique de l'Union européenne.

Les besoins énergétiques continues de l'Union et sa nécessité d'en importer surtout des pays qui occupent une position géographique privilégiée a été souligné

³⁵⁵ Javier SOLANA, Christopher PATTEN, Wider Europe, le 7/8/2002

³⁵⁶ Communication de la Commission « L'Europe élargie - Voisinage » du 11.03.2003, COM (2003) 104 final

³⁵⁷ Discours de l'ex-Commissaire Bennita Ferrero-Waldner à la Conférence de Brussels « Towards an EU External Energy Policy to Assure a High Level of Supply Security », le 20 novembre 2006

dans le Livre vert de la Commission intitulé « Vers une stratégie européenne de sécurité d’approvisionnement énergétique (2000) et détaillé dans la communication de la Commission sur la « Politique européenne de voisinage »³⁵⁸, publiée un an après celle de 2003.

La régionalisation de la politique de voisinage et la planification d’un partenariat destiné exclusivement aux pays limitrophes de l’Europe de l’Est résulte - par-delà des aspects d’homogénéité de la région - de l’importance de l’ensemble des pays pour la sécurisation énergétique de l’UE grâce à l’approvisionnement avec des matières premières énergétiques provenues des pays de l’Est. Presque tous les pays partenaires à l’Est des frontières européennes, soit possèdent des ressources énergétiques remarquables, soit jouent le rôle de transporteur d’énergie vers l’Union, une particularité des pays orientaux qui les distinguent des pays du Sud. Vu le fait que l’Union est le plus grand importateur et le deuxième consommateur d’énergie (gaz et pétrole) au monde elle sera de plus en plus tributaire des importations des ex-républiques soviétiques. Au début de la mise en œuvre d’Instrument européen de voisinage et de partenariat en 2007 l’Union importait environ 80% de sa consommation en pétrole et environ 60% de sa consommation en gaz. Dans cette conception d’une dépendance énergétique importante de l’Union les Etats voisins de l’Europe de l’Est gardent une place prépondérante. En effet, en 2007, l’Union importe 1,8% des combustibles solides de l’Ukraine et 3,0% du pétrole brut de l’Azerbaïdjan. En 2013, 1,5% des importations européennes en combustibles solides viennent de l’Ukraine et 4,8% du pétrole brut vient de l’Azerbaïdjan³⁵⁹.

Dans ce cadre, l’interdépendance croissante énergétique de l’Union avec son voisinage de l’est n’est pas à être examinée sans la mettre dans un plan régional pour le marché de l’énergie. Des gazoducs, des oléoducs et des pétroles de l’Azerbaïdjan jusqu’ aux ressources d’énergie de la Russie, l’avenir européen ne peut pas échapper aux évolutions des voisins dans le champ de l’énergie. A cet égard, l’Union essaie mettre en place une politique commune énergétique pour les pays partenaires de l’est exprimée surtout en vertu d’un plan d’action plus général pour la région orientale. Le

³⁵⁸ Communication de la Commission « Politique européenne de voisinage » du 12.05.2004, COM (2004) 373 final

³⁵⁹ INOGATE programme, multi-annual report 2012-2014

partenariat conçu pour la région est un instrument sérieux qui pourrait garantir la réussite de cette politique. De plus, le traitement des pays de l'Est comme ensemble sur le champ d'énergie est ressorti de la participation de l'UE à la conférence ministérielle régionale de Bakou sur l'énergie³⁶⁰ où les participants ont géré le point de régionalisme dans le domaine de l'énergie afin de garantir l'inclusion des marchés de ces pays dans le marché énergétique de l'Union européenne³⁶¹. L'intérêt de l'Union pour la région ne s'arrête pas à ce point mais il inclut, en plus, la modernisation des infrastructures énergétiques des pays de l'est, le renforcement de leur efficacité énergétique et le soutien financier pour ce but³⁶². Ces actions européennes dans le cadre d'une coopération régionale seront les facteurs qui pourront contribuer au développement économique et social durable des pays de l'est et à la paix et la stabilité régionale.

2. L'importance de la région de l'Europe de l'Est grâce aux relations politiques développées entre les pays partenaires avant la PEV

La politique de voisinage ne peut pas être conçue comme une politique stérile qui fonctionne dans des limites rigides. Dans le document de stratégie pour la région 2007-2013, l'Union européenne fait référence à la coopération régionale et plus précisément à la coopération entre les pays partenaires eux-mêmes comme élément nécessaire de la réussite de la politique de voisinage pour cette région³⁶³. Dans le même document, l'Union cite que « *cet élément s'est distingué très fortement durant les consultations sur cette stratégie régionale* » en soulignant ainsi le caractère

³⁶⁰ Le 30.11.2006

³⁶¹ Instrument européen de voisinage et de partenariat, programme indicatif pour la région orientale de l'IEVP, 2007-2010, p. 5

³⁶² Ibidem

³⁶³ Dans la partie « coopération régionale » du document de stratégie 2007-2013 du Programme pour la Région Orientale de l'IEVP, l'Union européenne considère comme pré-requis du fonctionnement efficace de la politique de voisinage « l'intensification de contacts intracommunautaires entre les pays partenaires »

particulier de cette région en comparaison avec l'autre grand groupe des pays partenaires du Sud.

Le passé commun des ex-Républiques communistes emmène pratiquement vers un parallélisme des structures de fondation des Etats post-communistes modernes. Des traces de cohésion et d'intégration régionale existent toujours pour ces pays et le travail de l'UE vers cette direction ne semble pas impossible. Les obstacles à la mise en place de la politique de voisinage et les problèmes internes des pays de l'est sont plus ou moins pareils, une conclusion qui se produit par la lecture prudente des Plans d'action pour les pays de la région.

La coopération transfrontalière et entre les communautés partagées par deux pays constitue un élément caractéristique du développement des relations interétatiques. La coopération sous - régionale, lieu des rivalités entre les Etats voisins de l'Est, favorise l'établissement des liens entre les collectivités infra-étatiques en renforçant l'autonomie locale dans le groupe des pays limitrophes de l'Est. Ainsi, on trouve une série de synthèses juridiques ou administratives fonctionnant dans les collectivités territoriales qui constituent le label de la mise en oeuvre de la politique de voisinage dans la région orientale et qui n'existent pas à ce degré dans la région méditerranéenne. Les organismes de coopération, les groupes de travail, les communautés de travail et les associations de coopération sous - régionale sont les instruments inter - étatiques qui font partie de l'arsenal particulier de la politique de voisinage.

Le dialogue interculturel, les échanges des idées et des personnes entre les périphéries des pays voisins de l'est, sont considérés comme un argument fort de la crédibilité de la politique de voisinage. Le Comité des régions plaide en faveur de la coopération sous-régionale dans la région, dans son avis³⁶⁴ rendu pour la communication de la Commission du 11/3/2003, « L'Europe élargie -Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud ».

Par conséquent, tant la coopération sous-régionale que la coopération transfrontalière sont des actions liées surtout à la dimension orientale de la politique de voisinage. Les pays voisins de l'Est sont privilégiés dans la mesure qui disposent la

³⁶⁴ Avis du Comité des régions sur la communication de la Commission du 11 mars 2003, p. 13

possibilité de travailler sur les valeurs communes et les principes de l'UE dans le cadre d'une coopération avec leurs voisins non membres de l'Union. Ceci est permis grâce aux particularités de la politique de voisinage qui met en valeur les négociations bilatérales et le développement des relations intra étatiques. Malgré la différenciation apparente des pays de l'Est, ils constituent un noyau assez dense, capable de créer un ensemble de pays, ensemble qui mérite un traitement particulier dans le cadre de la politique de voisinage.

B. LA SITUATION CIVILE DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST

La structure tant de l'Etat que de la société des pays de l'Europe de l'Est s'est construite sur la « logique européenne » renforçant le modèle administratif occidental et le rôle actif de la société civile. La politique de voisinage est planifiée selon les besoins et les évolutions de l'Union européenne sans incorporer des éléments propres de la culture socialiste ou orientale. Ainsi, son caractère bilatéral exige l'incorporation des idées et des pratiques européennes par les pays partenaires et le degré de cette incorporation définit l'évolution et la réussite de la politique de voisinage.

Le dysfonctionnement de la machine étatique et par conséquent de la machine administrative des pays limitrophes à l'est de la périphérie européenne constitue une de raison du retard du fonctionnement de la politique de voisinage dans ces pays. L'adaptation du modèle d'administration socialiste aux termes et aux données posés par l'Union européenne via les Plans d'action est directement liée à la transformation de l'héritage administratif socialiste à ce de l'Occident (1). De plus, ce passage du modèle public aux nouvelles données européennes ne pourrait pas être perceptible sans une société y contribuant grâce à son rôle actif (2).

1. L'administration publique des pays partenaires sur les traces du modèle européen

L'état relâché du fonctionnement de l'administration publique des pays de l'Europe de l'Est témoigne de leur contribution inconsistante au progrès dans la mise en place de la politique de voisinage au-delà des frontières européennes orientales. L'image des pays voisins faite par l'Union européenne passe par la restructuration du mécanisme administratif et des services publics selon le modèle européen. Il est dit qu'aucun modèle différent n'est placé dans la politique de voisinage s'il ne sert pas l'exemple de l'administration publique fonctionnant déjà dans les pays de l'Union européenne.

A cet égard, d'après l'acquis communautaire, ce modèle importé dans ces pays limitrophes doit fonctionner en faveur de la mise en place du marché interne permettant le commerce libre et les privatisations. Les services publics et l'administration publique sont affectés par cette nouvelle politique européenne. La direction de cette transformation voit le modèle néolibéral imposé aux pays membres par les Institutions européennes et les pays partenaires sont obligés de l'imiter s'ils veulent être attachés à la politique de voisinage.

L'Union européenne a planifié l'exportation de son fonctionnement aux pays de l'Europe de l'Est grâce à sa politique de voisinage. Sa dimension administrative fait partie de cette exportation et le modèle administratif, dont la structure facilite le renforcement du marché interne, se met en priorité en raison de son impact sur l'efficacité étatique surtout au développement économique et social des pays. Dans cette logique, les priorités pour les changements du mécanisme public sont concentrées à sa modernisation, à l'élimination des interventions étatiques, à leurs privatisations et à la lutte contre la corruption³⁶⁵. Les réformes de l'administration publique des pays partenaires seront issues des essais difficiles de leur côté mais leurs

³⁶⁵ EU Neighbourhood Policy : implications for public services and trade unions, David Hall, Public Services International Research Unit (PSIRU), le 7 février 2006, p. 12

capacités administratives sont sous-développées et la politique de voisinage pourrait jouer le rôle de promoteur dans ce champ d'action.

Dans les Plans d'action, la lourde charge du travail pour le changement de la situation actuelle dans le domaine public concerne les pays partenaires qui doivent faire de grands efforts. Le plan pour la région orientale de l'Europe exige des actions unilatérales et la contribution européenne reste limitée. Ainsi, il y a une ligne commune pour tous les pays de l'Europe de l'Est qui prévoit des changements généraux dans le domaine public afin de promouvoir la démocratie, la transparence et la bonne gouvernance. A partir de cette instruction, les obligations se spécialisent pour chaque pays. Pour l'Ukraine, les réformes administratives passent par la simplification des procédures administratives afin de rendre le climat d'investissements plus attrayant. Dans un deuxième temps, les réformes peuvent contribuer au progrès démocratique du pays via la réforme du domaine judiciaire, une obligation qui se met en priorité dans le Plan d'action pour la Moldavie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Pour la Géorgie et l'Arménie, les réformes dans le secteur d'administration publique pourraient contribuer à la lutte contre la pauvreté et à la soutenance de l'Etat de droit. Pour la Moldavie et l'Ukraine les entités administratives doivent coopérer afin d'assurer la libéralisation des services. Une grande référence se fait pour l'importance des réformes des services publics en ce qui concerne leur rôle pour la transparence et le renforcement de la démocratie et des droits fondamentaux dans le pays. Pour l'Azerbaïdjan, les réformes dans le secteur de l'administration sont liées au progrès économique du pays et à l'amélioration des règles d'investissements pour les étrangers. Enfin, le Plan d'action pour l'Arménie contient une partie consacrée aux réformes du secteur de l'administration publique, une référence qui montre le climat du changement général de l'Etat d'Arménie et sa modernisation ayant pour fondement des normes et des règles européennes.

Il est donc incontestable que la politique de voisinage prévoit des obligations spécifiques dans le secteur de l'administration et des services publics pour chaque pays de l'Europe de l'Est selon leurs besoins et leur niveau de progrès. D'après les Plans d'action, il y a un point commun qui relie presque tous les pays et qui exige le travail vers les réformes du secteur d'administration : le développement du secteur public. A l'exception de la Géorgie, tous les pays doivent faire des réformes dans le

secteur public surtout avec la construction de structures administratives viables afin de garantir le bon fonctionnement de l'Etat et la modernisation du secteur public, éléments nécessaires des Etats démocratiques.

2. Le caractère « occidental » des sociétés des pays partenaires de l'Europe de l'Est et le rôle de la société civile

Elément caractéristique des sociétés occidentales, la participation de la société à la formation des politiques surtout locales constitue une des priorités de la politique de voisinage vis-à-vis les pays de l'Europe de l'Est. L'« occidentalisation » des pays de l'Europe orientale semble plus facile que celle des pays du sud. La structuration de leurs sociétés quasi occidentalisées permettrait le passage naturel des sociétés passives à la mise en activité de la société civile.

C'est pourquoi les Plans d'action et la politique de voisinage généralement prévoient le renforcement de la société civile et sa participation aux réformes sectorielles des pays limitrophes à l'est. Tous les Plans d'action consacrent un nombre significatif de références au rôle de la société civile dans les Etats modernes prévus par la politique de voisinage. La contribution d'une société civile forte participant au renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit, à la lutte contre la corruption, au contrôle des administrés et des politiques est le signe d'une société progressive et correspond aux exigences de l'Union européenne tant au niveau intérieur qu'au niveau de ses relations avec son voisinage. Pour la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, le renforcement de la société civile pourrait réduire les conflits internes entre les peuples et les communautés locales. Dans le Plan d'action de l'Ukraine, il y a une partie consacrée à l'importance de la participation des citoyens à la procédure de la formation des décisions³⁶⁶. Pour la Moldavie, la société civile peut devenir un obstacle à la domination de la corruption et une alliée à la défense des droits fondamentaux et du dialogue politique.

³⁶⁶ Plan d'action pour l'Ukraine, 2.1. Political dialogue and reform, democracy, rule of law, human rights and fundamental freedoms, (5) Foster the developpement of civil society

En outre, la volonté de l'Union européenne pour la transformation des sociétés des pays partenaires sur les traces des sociétés européennes est déjà visible dans la communication de la Commission du 5 décembre 2007. Aucun pays ne peut participer à la politique de voisinage si sa société civile n'a pas de rôle actif et d'actions à entreprendre. La société forte et des citoyens actifs et présents à la codécision avec les forces politiques sont des éléments constitutifs des sociétés européennes. Ainsi, les sociétés de ces pays qui ont des caractéristiques communes avec les citoyens européens pourraient influencer l'évolution de la politique de voisinage en lui donnant une dimension spéciale³⁶⁷. La cohésion et l'homogénéité des sociétés des pays limitrophes exigent des organisations et des individus actifs et émancipés, capables de participer aux évolutions internes du pays. Par exemple, il y a une théorie selon laquelle la « révolution orange »³⁶⁸ en Ukraine était le résultat des mobilisations de la société ukrainienne et de la société civile. Le nombre des associations et des groupes de citoyens participant à la vie quotidienne du pays et du peuple semble être stable mais assez faible³⁶⁹.

A partir de cela, les expériences historiques, culturelles et politiques des pays voisins de l'est qui ont créé cette marge entre les sociétés de l'Europe orientale et ceux des pays membres ont formé les similitudes qui permettent leur traitement semblable à la base d'une culture commune. L'intégrité de cette région comme entité à la politique de voisinage et la planification d'un partenariat pour la région ont créé la nécessité de l'apparition de cette dimension de la société civile comme facteur de la mise en œuvre de cette politique et comme garant de sa réussite.

³⁶⁷ Non-Paper, Expanding on the proposals in the Communication to the European Parliament and the Council on "Strengthening the ENP, COM (2006) 726 final of 4 December 2006", Strengthening the civil society dimension of the ENP

³⁶⁸ Le 22 novembre 2004, des grandes manifestations se sont déroulées à Kiev, en raison de la procédure électorale et du résultat pour les présidentiels pleins de falsification et de corruption

³⁶⁹ Il est impressionnant qu'une décennie après la dissolution de l'URSS, le taux du peuple qui participe aux associations et organisations nationales en 2004 est 16,2 %. L'Ukraine n'est pas un cas spécial parmi les autres ex- pays communistes. Le « World Values Survey » indique que le nombre des participants aux organisations civiles dans ces pays est beaucoup plus inférieur que ce des pays européens même que des pays d'Amérique Latine

SECTION 2: LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE : UNE PRÉPARATION POUR LE PARTENARIAT ORIENTAL

La politique de voisinage n'est pas tombée du ciel. Son existence et son évolution se fondent sur un plan européen du développement des relations bilatérales entre l'UE et les pays partenaires de l'Est et parallèlement entre ces pays eux-mêmes. Un premier effort dans la région apparaît en 2006 ayant un triple caractère : faciliter la mise en œuvre de la politique de voisinage dans la région, consolider les relations de l'UE avec la Russie et renforcer la candidature de la Turquie pour son adhésion à la famille européenne. Cette initiative régionale intitulée « Synergie de la mer Noire » est un instrument répondant aux demandes et aux besoins locaux pour l'établissement d'un cadre de coopération régionale à l'Est (paragraphe 1).

S'agissant d'une des régions les plus problématiques de l'Europe, la mer Noire inclut déjà la Roumanie et la Bulgarie, deux Etats membres de l'Union européenne qui ont un littoral sur la mer Noire et la Grèce qui n'en a pas. L'UE manifeste alors un grand intérêt pour la région qui combine des matières significatives pour l'avenir communautaire comme l'énergie, l'environnement et la paix. L'apparition de la « Synergie de la mer Noire » ouvre de nouvelles perspectives pour l'Union européenne dans la mesure où les pays partenaires manifestent l'envie d'une coopération étroite. La mise en place et le déroulement de la « Synergie de la mer Noire » ne constitue pas une stratégie européenne pour la région autre que celle fixée dans la politique de voisinage (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1: L'APPARITION DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE

L'Union européenne dispose d'une capacité spéciale qui s'appelle « flexibilité » et qui combine la coopération bilatérale et multilatérale. On distingue ainsi parmi ses instruments forts, sa capacité de négocier tant avec des pays comme entités qu'avec des régions comme ensemble. Dans le deuxième cas, l'Union dévoile sa disposition à

collaborer avec des groupes périphériques de son voisinage, dans la mesure où ils partagent des inquiétudes ou des bénéfices communs.

Après l'élargissement en 2004, l'Union européenne obtient des frontières partagées avec la mer Noire et les pays autour d'elle. Le développement des relations étroites avec ces pays et la région entière apparaît comme la seule voie vers la mise en place de la paix, de la sécurité et de la prospérité dans la région. A cet égard, l'Union planifie pour la première fois une méthode d'action dans la région de la mer Noire, « la Synergie de la mer Noire » (A). Pourtant, elle cherche l'instrument qui pourrait engendrer et garantir un degré de réussite sur sa mise en œuvre. Cet instrument ne pourrait être que la politique de voisinage (B), « la mère » de politiques européennes régionales qui couvre tous les domaines intéressants pour les pays de la mer Noire sans imposer des mesures et d'actions contre-indiquées.

A. UNE PREMIÈRE APPROCHE VIS-À-VIS DE LA RÉGION DE LA MER NOIRE

L'adhésion à l'Union de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 crée de nouveaux défis dans la région des Balkans et ensuite de la mer Noire. D'après Benita Ferrero-Waldner, « on désigne notre attention politique dans la région afin de capitaliser les nouvelles opportunités apparues dans la région grâce à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie »³⁷⁰. C'est ce qui explique l'intérêt de l'Union pour une région qui devient soudain « centre d'intérêt » au vu de son importance stratégique pour l'Europe et de son rôle garantissant la sécurité politique, énergétique et économique pour l'Union. Tous ces éléments amènent l'Union à la formation d'une action accordée selon les besoins de la région sans perturber l'équilibre fragile des relations régionales (1). De plus, la région de la mer Noire pourrait constituer le tremplin pour le passage de la politique extérieure de l'Union vers la région

³⁷⁰ Discours de Benita Ferrero-Waldner, ex-commissaire pour la politique de voisinage, à Sofia, Université de Sofia, le 17 septembre 2007

« chaude » du Caucase du Sud, zone dominée par des conflits gelés qui menacent toujours la sécurité tant régionale qu'européenne (2).

1. Une coopération renforcée et cohérente pour la région de la mer Noire entre l'Union européenne et les pays riverains de la mer Noire

A l'époque de la mondialisation et des pays « leaders », l'Union pense à régler ses relations avec des pays tiers ou des régions entières afin d'augmenter son influence comme force considérable. Dans ce cadre, elle commence par développer une initiative visant à instaurer une coopération étroite avec les pays entourant la mer Noire. Après la candidature de la Turquie pour son adhésion à l'Union, l'intérêt européen s'étend aux autres pays de la région qui constituent maintenant des pays limitrophes. Ce qui manquait jusqu'à présent, la méthodologie et le plan d'action, sont désormais réels. Dans sa Communication 726 du 4/12/2006, la Commission montre d'une manière claire son désir de développer une coopération renforcée au niveau régional avec les pays de la mer Noire³⁷¹. Cela signifie que l'Union perçoit la nécessité d'établir des relations spéciales avec les voisins orientaux, lesquels se trouvent concentrés dans la région de la mer Noire.

Il ressort des conclusions du Conseil de 2007 sur la communication de la Commission pour la Synergie de la mer Noire³⁷² qu'une coopération renforcée et cohérente pour la région est obligatoire. Le Parlement européen, d'après son rapport de 2007, souligne la nécessité pour l'Union d'établir des mesures cohérentes de manière à soutenir la dimension régionale si elle veut adopter une approche politique régionale cohérente et efficace³⁷³. Le Comité des régions a formulé un avis sur la mer Noire, adopté lors de la session plénière des 6 et 7 février 2008. De toute façon, presque toutes les Institutions européennes se sont beaucoup préoccupées de l'élaboration d'une politique distincte pour la région. L'Union vise alors la mise en

³⁷¹ Communication de la Commission COM (2006) 726 final du 4/12/2006 relative au renforcement de la Politique européenne de voisinage

³⁷² Communication de la Commission COM (2007) 160 final du 11 avril 2007

³⁷³ Rapport du Parlement européen sur une approche régionale pour la mer Noire, 2007/2101/INI

place dans la région d'une politique décentralisée, d'une coalition renforcée et d'une coopération évoluée qui pourraient permettre le développement d'un réseau d'actions et d'instruments capables d'emmener tous les acteurs régionaux à la même table pour la même cible : le progrès de la situation actuelle de la mer Noire et des pays qui l'entourent.

Cependant, cette tentative totalement nouvelle exige des actions innovatrices étant donné que la Synergie doit créer des coalitions entre les pays de la région où presque rien n'est institutionnalisé. Cela signifie que l'Union, qui veut créer une coopération renforcée pour la région, doit engager tous les pays concernés et toutes les initiatives et les instruments régionaux déjà existants. L'Union ne cache pas son intérêt de devenir un des grands acteurs dans la région surtout grâce à son extension jusqu'au littoral de la Mer Noire. Malgré les problèmes liés à la nature des politiques extérieures de l'Union et des pays régionaux, la nécessité d'une initiative régionale à la base de la coopération renforcée entre l'Union et les pays de la mer Noire semble plus opportune que jamais. Le traitement des problèmes locaux et la création d'alternatives pourraient aider les pays de la région sortir des impasses en vertu d'une coopération accrue.

En outre, le caractère dimensionnel de la Synergie de la mer Noire donne une autre perspective à cette action européenne au-delà des politiques extérieures classiques. Des aspects régionaux rigoureusement cloisonnés des intérêts des pays méditerranéens ou même des pays du Caucase du sud pourraient se réunir sous une initiative distincte de l'approche générale de l'Union vis-à-vis de la région de l'Europe de l'Est. Ce partenariat a besoin de l'acceptation de tous les côtés, une obligation qui correspond à la responsabilité des participants et dévoile l'élément de co-formation de cette initiative régionale. L'interdépendance de l'Union européenne et des pays frontaliers de la mer Noire impose une autre approche bilatérale pour la région qui passe par des actions et des programmes cohérents ciblant l'intégration de la région aux politiques européennes et l'élimination des problèmes internes qui influencent potentiellement l'Union.

2. La mer Noire comme tremplin pour le passage de l'Union au Caucase du Sud

Le développement de l'initiative de la « Synergie de la mer Noire » peut créer, au-delà des bénéfices économiques, énergétiques et politiques pour la région et l'Union, des effets à la réduction des tensions dans la région orientale de la mer Noire, spécialement dans le Caucase du sud. La stabilité et l'environnement calme de la mer Noire et de sa partie de l'ouest pourraient fonctionner comme l'antipole au Caucase du sud et contribuer au développement des conditions appropriées à la résolution des conflits régionaux de longue date. Chaque instrument apparu dans le cadre de la « Synergie de la mer Noire » est utile à mesure qu'il fait progresser le dialogue, la démocratie et la coopération entre les pays de la région contre les problèmes et les conflits gelés du Caucase du sud. Ainsi, l'Organisation de coopération économique de la mer Noire (CEMN)³⁷⁴ fait la preuve d'un instrument régional de coopération qui permet parallèlement l'implication de l'Union aux affaires des pays partenaires.

Dans sa Communication du 11/4/2007³⁷⁵, la Commission consacre un paragraphe entier à la contribution de la Synergie à l'affrontement des conflits régionaux. Il prévoit, entre autres, l'attention spéciale que l'Union doit montrer dans la région afin de construire une confiance mutuelle entre les parties opposantes et la création des programmes de coopération avec la participation de tous les côtés. Ainsi, l'implication de l'Union à l'instauration d'un environnement stable dans la région peut arriver via la « Synergie de la mer Noire ». De plus, si on tient compte le du nombre des conflits régionaux importants - Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du sud et Nagorno-Karabakh - on imagine que la contribution européenne à la stabilité de la région n'est pas une chose facile ni un plan simple de sa politique extérieure. D'après

³⁷⁴ Etablie en juin 1992, l'Organisation de coopération économique de la mer Noire devient l'organisation la plus institutionnalisée dans la région de la mer Noire. Grâce à sa Charte entrée en vigueur le 1 mai 1999, elle a acquis une identité légale internationale. Elle inclut tous les pays de la mer Noire (Bulgarie, Roumanie, Géorgie, Russie, Turquie et Ukraine) ainsi que cinq pays voisins (Grèce, Albanie, A.R.Y.M., Arménie, Azerbaïdjan et Moldavie). Les buts sont très concrets : une coopération accrue contre des conflits, le soutien de la régionalisation au même degré que la globalisation et le fait d'éviter des nouvelles lignes de démarcation en Europe

³⁷⁵ Communication de la Commission COM (2007) 160 final, le 11/4/2007, Synergie de la mer Noire- une nouvelle initiative de coopération régionale, par. 3.3

l'ex-Commissaire Benita Ferrero-Waldner, « il est inacceptable que l'Union européenne du 21^e ère siècle ferme les yeux devant cette souffrance apparue dans son seuil »³⁷⁶. La Synergie pourrait engendrer une série de mécanismes capables de renforcer la coopération entre l'Union et les Etats de la mer Noire et efficaces à l'instauration d'un dialogue réciproque entre les pays conflictuels. Parmi eux, on distingue la coopération transfrontalière, une méthode désignée dans le plan de la politique de voisinage et déjà en fonctionnement dans la région. Ce mode d'action inter-étatique contribue à la mise en place de la sécurité coopérative, à l'intensification de la lutte contre les menaces communes comme le terrorisme et la circulation des stupéfiants et finalement à la construction des liens de solidarité et d'amitié entre les communes et les peuples séparés par des frontières partagées.

B. L'INITIATIVE DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE INSÉRÉE DANS LA STRATÉGIE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

L'approche et l'intégration régionale restent les deux méthodes principales de la politique extérieure européenne vis-à-vis des pays qui l'entourent. Après l'élargissement de l'UE à l'Est avec l'adhésion des ex-pays socialistes en 2004 et 2007, une région qui semblait éloignée devient le centre d'intérêt européen. Le déficit européen vis-à-vis de la région de la mer Noire apparaît au moment où quelques Etats membres ont un littoral sur la mer Noire. L'Union qui a promu la coopération régionale au Nord avec la dimension nordique et au Sud avec le Processus de Barcelone, n'a pas montré le même intérêt pour la région à l'Est qui constitue la partie manquée de l'image totale. Il est certain que les problèmes internes de la région ont empêché les autorités européennes de faire de la région de la mer Noire une des priorités de leurs politiques extérieures. En même temps, d'autres préoccupations européennes - PESC, crise économique et monétaire, élargissement - ont attiré l'intérêt de l'Union en dépit de sa politique pour la région de la mer Noire.

³⁷⁶ Discours de Benita Ferrero-Waldner, ex-commissaire pour la politique de voisinage, à Sofia, Université de Sofia, le 17 septembre 2007, précité

La politique européenne de voisinage offre l'opportunité à l'Union pour qu'elle puisse de combler les lacunes de son action et de sa politique faible pour la région de la mer Noire. L'évolution de la politique de voisinage sur un axe dimensionnel facilite la mise en place de la « Synergie de la mer Noire » dans la mesure où cette politique est déjà institutionnalisée et impliquée dans cette région en donnant la possibilité à la Synergie de se développer sans avoir besoin d'une nouvelle structure d'instruments et des institutions de sa mise en œuvre. Le destin de la Synergie est lié à la politique de voisinage et elle est la seule route vers sa réussite. La politique de voisinage qui domine la région relativement aux autres politiques européennes - le partenariat avec la Russie et la candidature de la Turquie - offre toutes ses opportunités et ses avantages pour le développement régional au sein de la « Synergie de la mer Noire ».

L'interdépendance de la politique de voisinage et de la « Synergie de la mer Noire » met les limites à la dernière qui doit travailler pour le renforcement de la politique de voisinage et sur ses buts et ses principes. Vu les cibles communes et le fonctionnement parallèle des deux initiatives européennes la « Synergie de la mer Noire » s'appuie sur la même méthode qui définit le processus d'évolution de la politique de voisinage, la coopération régionale. Ainsi, la « Synergie » devient un instrument significatif de la politique de voisinage en vertu de la communication de la Commission du 11 avril 2007 intitulée « La synergie de la mer Noire – Une nouvelle initiative de coopération régionale »³⁷⁷. L'instrument européen de voisinage qui a remplacé l'IEVP pour la période 2014-2020 continue le renforcement de coopération régionale dans le cadre du Partenariat oriental lancé par le Sommet de Prague en 2009. Le Document de stratégie pour la région orientale et le Programme indicatif pluriannuel pour la période 2014-2020 veillent au soutien de la « Synergie de la mer Noire » en soulignant qu'il s'agit d'une initiative régionale importante dans la mesure où il réunit une gamme d'éléments d'action différents à la disposition de l'UE.

En observant l'enthousiasme pour l'apparition de cette initiative, il ne faut pas surpasser la réalité politique, sociale et économique de la région. La coopération bilatérale dans la région de la mer Noire n'est pas une affaire facile si on pense au caractère complémentaire de la Synergie par rapport à la politique de voisinage qui lui

³⁷⁷ Communication de la Commission COM (2007) 160 final, le 11/4/2007, Synergie de la mer Noire- une nouvelle initiative de coopération régionale, précitée

domine et à la stratégie incomplète proposée en ce qui concerne les actions, la méthode, les cibles et les exigences des participants (2).

1. La coopération bilatérale dans le cadre de la Synergie de la mer Noire

Comme on l'a déjà indiqué, l'élément-clé de la politique de voisinage est la coopération bilatérale; elle fonctionne sur le principe de l'engagement réciproque. Toutes les parties doivent agir vers la direction la plus efficace pour tous sur l'axe de renforcement du dialogue et de l'interaction bilatérale. Cette coopération s'analyse à partir de la coopération bilatérale entre les pays de la région (1) et de la coopération de l'Union avec l'ensemble des pays entourant la mer Noire (2). L'intégration régionale pourrait devenir une réalité si les pays ignoraient leurs différences et s'investissaient à dans la coopération bilatérale surtout avec leurs voisins.

1.1 La coopération régionale entre les membres de la « Synergie de la mer Noire »

Une des caractéristiques les plus particulières de la « Synergie de la mer Noire » est le fait que chaque participant peut travailler sur son propre aspect copartagé avec un des ses voisins sans occuper de l'ensemble des pays. Cela permet la coopération bilatérale pour le renforcement des liens entre les pays limitrophes de la mer Noire et l'instauration du dialogue entre les vieux ennemis.

C'est donc dans cette logique que la coopération bilatérale renforcée cible, dans un premier temps, à l'instauration d'un climat de confiance mutuelle entre ces pays et à partir de cela, à la recherche des solutions aux problèmes à long terme. De plus, c'est dans la philosophie européenne qu'une coopération approfondie entre des pays voisins pourrait renforcer la stabilité et le développement tant national que régional en se servant des bénéfices partagés par les pays frontaliers.

Une autre dimension de la coopération bilatérale est la coopération sous-régionale via la coopération transfrontalière. Prévus déjà dans la communication pour la « Synergie de la mer Noire »³⁷⁸, cette méthode d'action étatique implique parallèlement des communautés, des villes et des peuples en leur donnant l'opportunité de travailler ensemble au fondement des frontières communes qui ne divisent plus mais qui jouent un rôle synthétique. Le développement régional passe par des actions-clés et la coordination de la société civile locale, des universités, des associations et des villes frontalières, qui pourraient motiver les peuples des deux côtés vers une collaboration régionale accrue. En outre, la politique de voisinage grâce à son Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)³⁷⁹, instaure un programme de coopération transfrontalière pour la mer Noire qui approfondit les sujets de la société civile et de la coopération transfrontalière dans le littoral de la mer Noire. Cette méthode de coopération transfrontalière devient plus cruciale grâce à la participation de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. C'est un élément qui implique la politique européenne régionale dans la région et l'étend jusqu'au front maritime de la mer Noire. On cite ici l'exemple du programme de coopération transfrontalière Roumanie-Moldavie-Ukraine qui couvre la côte nord-ouest de la mer Noire et un budget de 126 millions d'euros concernant un Etat membre et deux pays tiers.

L'Union soutient cette forme de coopération et ses Etats membres y participent au sein du Programme de Coopération Transfrontalière pour la mer Noire, prévu par l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat. Ce programme est fait pour la région et exige l'implication des voisins qui jouent un rôle prépondérant. L'Union montre la route vers une coopération accrue entre les villes, les associations, les universités et la société civile des deux côtés et l'action reste aux participants. Un autre exemple de l'intervention européenne est le « Fond européen du développement régional » qui soutiendra un programme de coopération transfrontalière entre la Bulgarie et la Roumanie et l'Instrument de pré-adhésion pour un programme entre la Bulgarie et la Turquie. Enfin, citons le « Programme Opérationnel conjoint » dont l'importance est majeure pour la coopération interrégionale et frontalière et pour

³⁷⁸ Ibidem

³⁷⁹ Règlement (CE) No 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006

l'intégration de la région et au quel participent déjà représentants nationaux et locaux des dix pays³⁸⁰.

Toutefois, la coopération transfrontalière n'est pas la seule méthode imposée par la politique de voisinage dans la région. Un autre programme de coordination, le « programme opérationnel conjoint 2007-2013 », mené au titre de l'Instrument de voisinage et de partenariat, offre l'opportunité d'intégration et de cohérence régionale au niveau des Etats. Il réunit dix Etats³⁸¹ de la mer Noire et son rôle est d'encourager les participants à mettre en œuvre des actions de coopération bilatérales et des instruments de travail entre deux Etats avec un engagement réciproque. Ce programme régional met comme priorité le développement économique et social plus fort et plus viable dans le Bassin de la mer Noire, toujours dans le cadre de la politique de voisinage.

D'après le document d'IEV pour la stratégie régionale et le Programme indicatif pluriannuel 2014-2020 de l'Union et de son service de l'action extérieure, des pouvoirs de nature environnementale vont être exercés. Le plan de la stratégie d'action du Partenariat oriental souligne le manque de coopération entre les pays partenaires de l'Europe orientale surtout sur les aspects environnementaux où des dangers urgents menacent la prospérité de la région et la nécessité de la coopération effective des pays littoraux de la mer Noire en parallèle avec les difficultés « traditionnelles » qui entravent historiquement la coopération régionale. Parmi les dangers environnementaux, on distingue la pollution de l'air, les déchets et leur traitement propre et le gaspillage de l'eau. Ces défis font pression sur les pays partenaires pour la conservation de la biodiversité et des ressources naturelles.

Au-delà du domaine de l'environnement, le Programme indicatif pour la période 2014-2020 place le développement des infrastructures et l'interconnexion des réseaux au sein de la « Synergie de la mer Noire » qui pourrait contribuer à la réussite du plan initial prévu par le règlement sur l'Instrument européen de voisinage. Ainsi, le rôle complémentaire de la « Synergie » s'articule sur le financement, le renforcement du

³⁸⁰ Ibid., p. 155

³⁸¹ Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie, Turquie et Ukraine

plan d'action pour chaque pays partenaire et la coopération transfrontalière prévue par ces plans régionaux identiques.

En conséquence, le bilatéralisme détaille la coopération régionale et joue un rôle de contrepoids à la dernière. Vu la structure de la « Synergie de la mer Noire », le bilatéralisme fonctionne sur un plan aussi bien transfrontalier que transnational en combinant la diversification locale avec la cohérence régionale. Quelle que soit la forme de bilatéralisme (transfrontalier, transnational, interrégional), il exige la collaboration thématique des deux parties afin de promouvoir les similarités de territoires différents et d'exploiter les opportunités s'ensuivant de la coopération bilatérale.

1.2 La coopération bilatérale entre l'Union européenne et l'ensemble des partenaires de la Synergie de la mer Noire

Après les deux élargissements de l'Union européenne vers l'Est, les nouvelles données géopolitiques imposent une approche organisée de l'Union à l'ensemble des pays qui entourent la mer Noire. L'intervention d'autres forces dans la région comme la Russie et les Etats-Unis pressent vers une stratégie européenne vis-à-vis de la région de la mer Noire. Les trois politiques déjà exercées dans la région³⁸² ne suffisent pas et la « Synergie de la mer Noire » semble constituer la solution pour la réussite de la politique de voisinage dans la région..

L'Union joue un rôle crucial pour la région qui sert au traitement des pays de la mer Noire comme un ensemble avec des caractéristiques communes malgré les différences qui apparaissent dans le premier coup d'œil. Les Etats qui ont un front maritime à la mer Noire ont en même temps des chances et des objectifs communs ainsi que des problèmes et des inquiétudes partagés comme leurs frontières. Les éléments qui constituent la base de l'homogénéité de la région et de son traitement total par l'Union sont décrits par la Commission dans sa Communication du

³⁸² Le partenariat avec la Russie, la candidature de la Turquie pour son adhésion à l'UE et la politique de voisinage

11/4/2007 : « Avec une population significative, la région est confrontée à une gamme d'opportunités et de défis pour ses citoyens. La région est un marché en développement et un centre important des flux d'énergie et de transports. Pourtant, c'est une région avec des conflits gelés, beaucoup de problèmes environnementaux et de contrôles frontaliers insuffisants en permettant la migration illégale et le crime organisé »³⁸³. L'initiative de la synergie est parvenue à réunir toutes les similarités et les différences des pays qui ont un front à la mer Noire. Elles existaient déjà, mélangées dans les autres politiques ou initiatives européennes pour la région, et elles créaient les priorités et les actions tant de la coopération bilatérale entre les Etats eux-mêmes qu'entre l'Union et la région comme ensemble.

A cet égard, la tâche prioritaire dans la « Synergie de la mer Noire » est le développement d'une coopération renforcée entre l'Union et la région³⁸⁴. La base de cette coopération ne pourrait être que les intérêts communs dans la région qui résultent des consultations réciproques entre l'Union et les Etats de la région. La référence de la Commission, citée ci-dessus, donne plus ou moins le cadre de coopération et son contenu; la nouvelle initiative est ainsi prête à se mettre en place.

Le document de l'IEV sur la stratégie pour la région orientale de l'Europe et le Programme indicatif pluriannuel pour la période 2014-2020 introduisent l'intervention européenne dans le partenariat oriental sur la base de ses initiatives déjà développées dans la région comme les partenariats sectoriels avec quelques pays partenaires de la région de la mer Noire, la « stratégie de Danube » de l'Union, la Politique Maritime Intégrée de l'Union sur la coopération maritime et la coopération de l'Union avec la Commission de la mer Noire sur la maximalisation de la contribution européenne sur la coopération interrégionale. En effet, la coopération entre l'Union et les pays de la région dans le cadre de la « Synergie de la mer Noire » doit prendre en considération les résultats et les constatations de l'initiative de la « Dimension du Nord » qui pourrait orienter la coopération régionale vers les méthodes et les objectifs les plus appropriés, selon les expériences acquises par les partenariats sectoriels développés dans le cadre de la « Dimension du Nord ».

³⁸³ Communication de la Commission COM (2007) 160 final, le 11/4/2007, Synergie de la mer Noire-une nouvelle initiative de coopération régionale, précitée

³⁸⁴ Idem

En outre, l'importance de la région qui nécessite un traitement unique, ceci résulte d'après le Parlement européen, du fait que la mer Noire est devenue la mer intérieure de l'Europe³⁸⁵. Cela signifie que la région de la mer Noire constitue un nouveau centre d'intérêt pour l'Union et la question posée est la suivante : comment l'ensemble de la région pourrait satisfaire les priorités de la politique extérieure de l'Union en satisfaisant les besoins des pays riverains en même temps? L'implication de l'Union semble être nécessaire dans le cadre d'action désigné par la Commission incluant tous les domaines prioritaires. De plus, d'après le Parlement européen, le Conseil et la Commission doivent associer tous les pays de la mer Noire à la politique menée dans la région afin d'éviter des querelles internes. Pour garantir la réussite de la synergie, l'Union doit agir comme une force unique en considérant comme acteurs paritaires l'ensemble des pays de la région.

2. Le caractère non-contraignant de la «Synergie de la mer Noire» : les orientations stratégiques vagues et les cibles imprécises de cette initiative européenne

Le grand intérêt de l'Union européenne vis-à-vis de la région de la mer Noire a conduit à la création de la « Synergie de la mer Noire » à court terme. L'enthousiasme européen et les actions proposées dans le cadre de la politique de voisinage ne suffisent pas à couvrir les lacunes de cette synergie qui trouve une série d'obstacles vers la route de sa mise en place.

On distingue alors une grande difficulté qui résulte du manque d'identité commune des pays riverains de la mer Noire, un obstacle sérieux face aux plans de l'Union pour la région et au fonctionnement de la synergie. Historiquement, ces territoires littoraux appartenaient à des empires différents et souvent aux périphéries de ces empires. Cela signifie qu'ils ne conservaient pas des relations de coopération mais ils jouaient un rôle secondaire pour leur pays ou royaumes. Le niveau des

³⁸⁵ Rapport du Parlement européen sur une approche politique régionale pour la mer Noire, 2007/2101, INI

développements économique, commercial et social se différencie pays par pays et l'intégration régionale n'est pas évidente.

C'est dans ces conditions que l'Union a essayé de créer une synergie pour la région à partir d'une identité construite et non réelle. Cette initiative ne peut être appliquée que dans une région avec une homogénéité relative. Ainsi, la première priorité pour l'Union était la création de la conviction des pays partenaires qu'ils ont tous une identité commune et que la synergie s'adresse à l'ensemble de la région en raison de cette homogénéité et des similarités des pays. A cause de cette préoccupation, l'Union a laissé pour un deuxième temps la concrétisation de cette initiative et pour l'instant elle a accepté de donner les principes généraux et a montré le rôle théorique de la « Synergie de la mer Noire » en dépit de ses objectifs et des plans spécifiques selon les particularités des pays de la région.

En outre, il ne faut pas oublier que la cible principale de la synergie reste le renforcement du régionalisme pour la mer Noire qui passe par la coopération bilatérale des pays de la région et non la planification d'une initiative techniquement irréprochable. Ainsi, l'Union a inventé le cadre de cette initiative qui prévoit l'application simultanée de ses principes dans les pays avec de grandes difficultés et en laissant les détails de sa mise en oeuvre pour l'avenir.

Effectivement, la « Synergie de la mer Noire » ne constitue pas le seul instrument du plan européen pour la région. Plus précisément, cette nouvelle initiative fait partie d'une approche plus générale de l'Union pour la région et il fonctionne déjà dans le cadre de la politique de voisinage déjà appliquée aux voisins de l'Europe de l'Est. Il en résulte que la synergie n'est pas une politique indépendante, elle n'est pas une politique non plus, mais il s'agit d'une initiative régionale qui existe à mesure que la politique de voisinage existe. C'est une initiative liée fondamentalement à la politique de voisinage sans négliger les autres politiques européennes effectuées dans la région, c'est-à-dire la politique de pré-adhésion appliquée dans le cas de la Turquie et le partenariat avec la Fédération russe³⁸⁶.

C'est donc ce caractère supplémentaire de la synergie qui lui donne une flexibilité afin de réussir une plus grande cohérence dans la région grâce à ses

³⁸⁶ Communication de la Commission COM (2007) 160 final, le 11/04/2007, précitée

caractéristiques souples. De plus, les orientations de la « Synergie de la mer Noire » sont lâches à cause de différents niveaux de son acceptation par les pays littoraux. Face aux pays qui aperçoivent le rôle de l'Union et l'intérêt européen pour la région d'une manière différente, l'Union ne peut pas concrétiser pour l'instant cette initiative qui fonctionne sur la logique d'« une taille » pour tous. Les différents niveaux des problèmes internes des pays ainsi que leurs capacités administrative, économique et politique plaident en faveur d'une initiative souple qui n'impose pas mais qui propose aux partenaires les lignes directrices de la coopération interrégionale. C'est pour cela que ce plan pour la région a été nommé synergie et non politique, parce qu'il ne s'agit pas d'une politique claire et distincte des autres politiques régionales mais juste d'une idée d'action européenne pour la région avec les pays de la région.

PARAGRAPH 2: LA MISE EN ŒUVRE DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

Dans sa communication 160 finale³⁸⁷, la Commission définit le contenu de la synergie en numérotant les domaines de coopération (A) qui couvrent une vaste gamme d'aspects. D'après la Commission, la synergie doit être axée sur les matières prioritaires pour les pays et se développer sur les traces de la présence et du travail européen déjà existant dans la région. Cette communication se développe sur un niveau théorique et montre l'intention de l'Union d'intervenir dans la région surtout pour la promotion des principes de l'acquis communautaire³⁸⁸.

³⁸⁷ Idem

³⁸⁸ Dans la communication fondant la « Synergie de la mer Noire », la Commission exprime ses vœux pieux pour la région en réaffirmant sa volonté pour l'intégration de l'ensemble des pays riverains de la mer Noire au modèle européen. Ainsi, les mots et les expressions comme l'UE doit « *supporter les initiatives régionales, renforcer le contrôle frontalier ou où la Commission défend le rôle plus actif de l'UE dans la région* »; cela dévoilent le caractère de ce document qui constitue plutôt la boussole de la présence européenne dans la région de la mer Noire

Dans un deuxième temps, la Commission vient de concrétiser les actions européennes pour la région de la mer Noire (B) dans le cadre tant de la synergie que de la politique de voisinage. Ainsi, la Commission, dans son rapport sur la première année de la mise en place de la synergie, présente des détails sur le plan d'action pour la région et le Conseil dans son rapport propose les orientations d'action de l'Union en combinaison avec les suggestions et les avis des Commissions du commerce international, de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, des transports et du tourisme et du développement régional. Face à ce plan d'action plein de faiblesses et de problèmes des premières années de la soutenance de la synergie par l'Instrument de voisinage et de partenariat l'Union a présenté un organigramme pour cette initiative plus concrète et plus ambitieux. En effet, le Programme indicatif pluriannuel 2014-2020 concrétise le champ d'action de la mer Noire comme une des initiatives régionales directement liée au partenariat oriental dont l'évolution influence la viabilité de la synergie³⁸⁹.

A. LES DOMAINES PRINCIPAUX DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE

La coopération dans le cadre de la «Synergie de la mer Noire» s'appuie sur une série de mesures à entreprendre dans un éventail de domaines prioritaires et supplémentaires selon les besoins de la région et des pays partenaires. D'après l'ex-Commissaire Benita Ferrero-Waldner la synergie doit insister sur cinq domaines qui semblent prioritaires et qui incluent les aspects de la bonne gouvernance, des transports, de l'énergie, de l'environnement et de la lutte contre le crime transfrontalier³⁹⁰. L'exhortation de l'ex-Commissaire met sur la table les domaines et les nécessités prioritaires du plan d'action pour la région (1). A partir de cela, la politique de voisinage qui inspire la synergie, lui impose une certaine action dans une

³⁸⁹ European Commission, Directorate General for Development and cooperation, European External Action Service, "Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014 – 2020", "Regional East Strategy Paper (2014 - 2020) and Multiannual Indicative Programme (2014 -2017)"

³⁹⁰ Ibidem, sp. p. 152

deuxième zone nécessaire pour le bon fonctionnement de la politique de voisinage (2).

1. Les domaines prioritaires d'intérêt propre de la Synergie de la mer Noire

Le premier document consacré à la «Synergie de la mer Noire», la communication 160 finale décrit la liste de domaines d'actions prioritaires pour les pays riverains de la mer Noire et pour l'Union elle-même. L'intégration de la région exige une série de mesures et d'actions dans le cadre des coopérations bilatérale et régionale nécessaires pour le progrès de l'ensemble des pays concernés selon les cibles et les principes indiqués par la politique de voisinage.

Ainsi, vu le fait qu'il ne s'agit pas d'une région vierge, les efforts des pays partenaires sont destinés à surmonter les faiblesses et les problèmes déjà existants dans la région et le grand but de la synergie est d'atteindre l'acquisition par ces pays d'un niveau satisfaisant et acceptable par les standards européens dans les domaines problématiques avant parler du développement d'une manière pragmatique.

Ces domaines résultent tant des besoins des pays régionaux que des intérêts européens. Malgré le fait que, souvent, ces domaines et les domaines prioritaires de la politique de voisinage coïncident, les régions d'action de la synergie sont dessinées selon les nécessités de la région et des pays partenaires. Ainsi, la démocratie et les droits fondamentaux se trouvent à la première place de la liste d'action en combinaison avec la bonne gouvernance. Il en résulte que l'ensemble des pays de la mer Noire souffre du déficit démocratique et de l'abus de pouvoir.

Tant pour le Parlement européen que pour la Commission, d'après leurs documents conclus pour la « Synergie de la mer noire »³⁹¹, la sécurisation de la région constitue une action de premier plan, garant de la stabilité durable des pays de la mer Noire et permettant l'approfondissement de la synergie et de la coopération exigée.

³⁹¹ Rapport du Parlement européen sur une approche politique régionale pour la mer Noire, 2007/2101, INI et Communication de la Commission COM (2007) 160 final, le 11/04/2007, précités

Pour le Parlement européen, la sécurité de la région consiste surtout à gérer de façon renforcée des conflits et des tensions régionaux. La plupart des pays de la région sont confrontés à des querelles avec leurs voisins en créant des difficultés sérieuses à la mise en œuvre de la synergie. On rappelle ici le cas de Transnistrie entre la Moldavie et la Russie, l'Abkhazie et l'Ossetie entre la Géorgie et la Russie et Nagorno-Karabakh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan dont l'importance pour le développement de la politique de voisinage est aussi notifiée par la Commission dans plusieurs cas³⁹². On ajoute quelques tensions caractéristiques de la région comme celles entre la Turquie et la Grèce pour la mer Egée, entre la Turquie et l'Arménie et quelques disputes entre la Roumanie et l'Ukraine autour de leurs frontières partagées sur le front maritime et bien sûr la guerre entre la Russie et l'Ukraine sur la région de Donetsk.

Pour la Commission, la sécurisation de la région pourrait être atteinte selon un plan complet d'actions sur les aspects transfrontaliers comme le crime transfrontalier, le contrôle des frontières, la coopération douanière et la migration illégale. De plus, la corruption, le crime organisé et la non-application de loi posent des questions de sécurité pour la région. L'instabilité continue dans la région est un effet du crime transnational et la seule voie de coopération jusqu'à l'apparition d'un plan d'action pour la mer Noire s'effectuait au niveau criminel. L'Union européenne aperçoit le besoin d'une intervention globale dans la région pour trouver des solutions au traitement des crises sécuritaires. Cela implique l'action cohérente de tous les pays autour de la mer Noire en utilisant les mécanismes et les initiatives régionaux disponibles avec ceux des nouveaux proposés par la synergie et la politique de voisinage.

Dans les domaines prépondérants de la synergie, se rangent l'énergie et les ressources naturelles de la région qui attirent l'attention tant des pays partenaires que de l'Union européenne. La réserve énergétique des pays littoraux et de la mer Noire elle-même et le fait que toute la région constitue un carrefour énergétique vers l'ouest assez important, rendent la région plus qu'attrayante pour l'Union dans la mesure que

³⁹² Dans sa communication 726 final du 4/12/2006, relative au renforcement de la politique de voisinage, la Commission fait une référence courte à la contribution de la coopération bilatérale dans la région de la mer Noire à la création des conditions favorables à la résolution des conflits régionaux

la suffisance énergétique européenne est liée à la provision sûre et efficace des pays de l'Est. Le domaine de l'énergie se trouve au cœur de la politique extérieure de l'Union européenne et d'après Benita Ferrero-Waldner, « *c'est déjà une nécessité claire pour l'Union à orienter tous ses instruments des politiques intérieures et extérieures vers le service de sa sécurité énergétique* »³⁹³. L'ex-Commissaire l'appelle « la maison de l'énergie commune » et la réalité se trouve tant dans l'intégration énergétiques des pays de la mer Noire au marché énergétique communautaire que dans la sécurisation énergétique européenne qui semble très faible et dépendante des ses voisins.

Ainsi, la vision stratégique de l'Union pour la mer Noire inclut obligatoirement la coopération énergétique surtout des pays partenaires avec l'Union européenne qui voit la région limitrophe de la mer Noire comme une région de production et de transmission d'importance stratégique pour son approvisionnement énergétique³⁹⁴. D'après le document principal de la Synergie de la mer Noire du 11/4/2007, l'énergie constitue la deuxième priorité la plus importante de l'Union dans le cadre de la coopération pour la région de la mer Noire. La Commission donne une place particulière à l'énergie grâce aussi au développement de la communauté de l'énergie avec laquelle la Turquie, l'Ukraine et la Moldavie ont déjà commencé des négociations en vue d'une adhésion à elle et la Géorgie jouit d'un statut d'observateur³⁹⁵.

De l'autre côté, le Parlement européen dans son rapport sur l'approche politique pour la mer Noire en 2007, classe l'énergie parmi les domaines prioritaires de coopération régionale mais il ne la sépare pas des transports et de l'environnement. De toute façon, l'explication vient de l'avis de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie, publiée le 23/11/2007 où elle parle généralement des ces trois matières en reconnaissant l'importance stratégique de la région pour l'approvisionnement énergétique de l'Union et le rôle principal du projet de gazoduc

³⁹³ Discours de Benita Ferrero-Waldner à la conférence : Towards an EU external energy policy to assure a high level of supply security, Brussels, le 20 novembre 2006

³⁹⁴ Communication de la Commission COM (2007) 160 final, le 11/04/2007, op. cit., point 3,4

³⁹⁵ Communication de la Commission COM (2008) 391 final, le 19/6/2008, rapport sur la première année de mise en œuvre de la synergie de la mer Noire, point, 2.3

Nabucco pour la diversification des sources d'énergie de l'UE³⁹⁶. Les domaines des transports et de l'environnement font aussi partie des domaines prioritaires dans le cadre de la synergie. Tant le Parlement que la Commission européenne les situe comme les priorités pour la région en raison de l'importance de la mer Noire comme carrefour des transports entre l'est et l'ouest mais aussi comme un axe de transports de l'énergie nécessaire de l'Asie et de l'Europe de l'Est vers l'Europe. La Commission souligne le rôle des transports sûrs et efficaces pour la sécurité de l'Union et met en priorité une coordination plus étroite entre l'Union et les pays situés le long de la mer Noire en exploitant les initiatives régionales. La commission la plus spécialisée au sujet, celle des transports et du tourisme, donne une grande importance de la contribution de la région au transport et au transit des réserves d'hydrocarbures situées sur le territoire de la mer Caspienne, de l'Iran et de l'Azerbaïdjan³⁹⁷. De plus, la commission des transports estime que les transports constituent un élément-clef de la coopération bilatérale entre les pays limitrophes dans la région.

L'Instrument européen de voisinage (IEV) qui succède à l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) pour la période 2014-2010 met sur un axe tous ces priorités qui sont disposées par les politiques européennes internes et concernent surtout les transports, l'énergie, la politique maritime et l'environnement³⁹⁸.

De toute façon, tous les domaines prioritaires, l'environnement inclus, sont conclus sur l'axe, d'une part de la sécurisation de l'Union européenne et d'autre part de l'intensification de la coopération bilatérale. Il s'agit des secteurs d'action réciproque dont la réussite peut garantir la continuité tant de la synergie que de la politique de voisinage.

³⁹⁶ Avis de la Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie à l'intention de la commission des affaires étrangères sur une nouvelle approche régionale pour la mer Noire (2007/2101(INI)), rapporteur pour avis : Silvia-Adriana Ticau, le 23/11/2007

³⁹⁷ Avis de la Commission des transports et du tourisme à l'intention de la commission des affaires étrangères sur une nouvelle approche régionale pour la mer Noire (2007/2101(INI)), rapporteur pour avis : Leopold Josef-Rutowicz, le 19/10/2007

³⁹⁸ European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014 – 2020”, “Regional East Strategy Paper (2014 - 2020) and Multiannual Indicative Programme (2014 -2017)”, Summary

2. Les domaines supplémentaires indispensables de la réussite de l'initiative

Parmi les domaines supplémentaires, on y trouve quelques aspects dont l'importance quant au développement de la synergie n'est pas négligeable mais dont l'accomplissement semble être d'une priorité secondaire. Liés plutôt aux développements économique et social des pays partenaires, ces domaines visent à la création de l'homogénéité de la région et à son intégration au marché communautaire.

Lors d'une première lecture, la Commission et le Parlement rangent dans cette classification secondaire le commerce et la coopération économique ainsi que et les aspects éducatifs et de recherche. Sans sous-estimer leur contribution à l'évolution de la synergie, ces domaines arrivent après la réalisation de la stabilisation dans la région et sont liés à la prospérité et au développement économique et social des pays littoraux de la mer Noire. Il s'agit alors des secteurs qui sont faibles et fragiles et le soutien européen est obligatoire si l'Union espère obtenir des résultats positifs dans la mise en place de la politique de voisinage.

Avec le secteur privé encore incapable de motiver l'économie et les infrastructures commerciales en faible situation, les pays de la région cherchent à bâtir une économie saine et durable grâce surtout à leurs ressources énergétiques et à leur rôle significatif dans les transports. Le Parlement trouve nécessaire pour le développement de la région de mettre en place une série de mesures capables de reconstituer l'économie locale, de rendre cette économie attractive et d'augmenter sa compétitivité. L'intégration économique de ces pays passe par l'harmonisation des économies et la coopération avec l'Union et l'OMC³⁹⁹.

En outre, les aspects de la recherche et de l'éducation sont importants dans le développement de la coopération bilatérale et pourraient servir à l'intensification des liaisons entre les pays et les communautés frontalières. De plus, le rôle de l'Union reste cruciale grâce à la disposition des programmes «Erasmus-Mundus», «Tempus»

³⁹⁹ Rapport du Parlement européen sur une approche politique régionale pour la mer Noire, 2007/2101, INI, op. pr., par. 26

et « septième programme-cadre pour la recherche » qui peuvent aider aux réformes de l'enseignement supérieur.

Au-delà des domaines cités ci-dessus, la Commission propose comme domaines potentiels de coopération la science et la technologie, l'emploi et les affaires sociales. Il s'agit des domaines qui intéressent les pays partenaires et évoquent des problèmes similaires dans la région.

A la fin, on doit noter une catégorie de champs d'action qui se trouvaient dans les domaines secondaires mais grâce à l'IEV ils sont déjà en priorité faisant partie du réseau de coopération proposé par le partenariat oriental et le Programme indicatif pluriannuel pour la région de l'Europe de l'Est 2014-2020. Ces domaines sont surtout la politique maritime, la pêche et le développement durable qui font l'objet de la coopération multilatérale dans le cadre du Partenariat oriental et la synergie.

B. LES ACTIONS MISES EN PLACE DANS LE CADRE DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE SOUTENUES PAR L'UNION EUROPÉENNE

La « Synergie de la mer Noire » est une initiative dont la mise en place se fonde en deux principes : tout d'abord son acceptation par l'ensemble des pays riverains de la mer Noire ainsi que l'évolution de la politique de voisinage, c'est-à-dire de la volonté de l'Union européenne pour l'augmentation de ses efforts vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est.

Dans ce cadre, la présence européenne dans ce territoire de l'Europe orientale est nécessaire et doit se passer par une série d'actions et des mesures à entreprendre (1). L'Union insiste sur la réussite de cette initiative qui semble opportune et stratégique pour elle. Ensuite, la coopération régionale, élément nécessaire d'une mise en place efficace de la synergie, exige la coordination des actions européennes avec celles des agents régionaux (2). De toute façon, toutes les actions passées dans la région ont besoin d'un budget suffisant et c'est l'Union qui est chargée de cette offre (3).

1. Les actions de l'Union européenne

Comme il a déjà été indiqué, la « Synergie de la mer Noire » n'est pas une politique indépendante mais elle fonctionne dans le cadre des politiques européennes déjà appliquées dans la région et surtout elle s'évolue sur les traces de la politique de voisinage. Il en résulte que les actions de l'Union relatives à la mise en œuvre de la synergie sont souvent confrontées aux actions prévues dans le cadre de la politique de voisinage.

D'après les documents officiels de la synergie qui dévoilent un contenu flou, il apparaît que les actions de l'Union se limitent parfois à des vœux pieux et d'autres fois à des actions réalistes. Le document instituant la synergie, la communication de la Commission 160 final, reste au niveau théorique pour ce qui concerne les actions européennes et devient plus précis sur les domaines d'actions. Le Parlement et la Commission divergent leurs avis sur les actions générales et les actions précises. C'est la communication de 2008 qui donne un éclairage et indique de façon plus concrète les actions à entreprendre.

Tout d'abord, l'Union doit renforcer les efforts d'initiatives régionales pour l'amélioration de la qualité de la démocratie de ses Etats, surtout par le partage de son expérience sur les aspects des droits fondamentaux et de bonne gouvernance⁴⁰⁰. Le Parlement européen propose l'usage de l'instrument européenne pour la démocratie et les droits de l'homme et le dialogue bilatéral entre l'Union et les pays de la région. Ce dialogue s'effectue sur la base des séminaires et de conférences comme celle organisée en Moldavie en mai 2008 impliquant la société civile.

Dans la liste des actions européennes dont la contribution est importante pour l'évolution de la synergie, se trouvent les mesures relatives à la promotion de la paix, de la sécurité et de la prospérité dans les pays riverains de la mer Noire. Les actions prioritaires se limitent à la contribution de l'Union au contrôle du crime transfrontalier et à la coopération douanière entre les pays limitrophes comme par exemple sa

⁴⁰⁰ Communication de la Commission COM (2007) 160 final, le 11/04/2007, précitée

Mission d'assistance frontalière installée aux frontières de la Moldavie avec l'Ukraine. Dans les cas sérieux des conflits gelés, l'Union revendique une présence plus active via un rôle de modérateur. Ainsi, l'Union organise des programmes de coopération spécialement conçus pour réunir les parties opposantes⁴⁰¹. La contribution de l'Union dans cette question délicate des conflits et de la sécurité de la région de la mer Noire exige une implication plus vaste de l'Union. Celle-ci reste pour l'instant au niveau de la promotion des principes de la compréhension mutuelle, de la confiance et du dialogue.

Une grande partie d'action européenne est repérable dans le domaine qui attire l'intérêt le plus grand pour l'Union parce qu'il est lié aux bénéfices directs de l'ex-Communauté : l'énergie et le marché énergétique. La politique énergétique se trouve au cœur de l'intégration européenne et d'après l'ex Commissaire Ferrero-Waldner « *c'est le temps pour l'Union à donner une dimension extérieure significative à sa politique énergétique* »⁴⁰². Ensuite, l'ex chargée de la politique de voisinage concrétise les actions de l'Union pour la région et propose la mise en œuvre du traité communautaire pour l'énergie dans le cas de la région de la mer Noire. Les actions de l'Union peuvent aussi inclure des investissements relatifs à la production et au transport de l'énergie, l'ouverture du marché énergétique européen et la convergence des politiques européennes, la recherche sur l'efficacité et les ressources énergétiques⁴⁰³. De plus, l'intensification de l'adoption des Mémoires signés avec un nombre des pays de la région et la recherche d'un cadre légal entre l'Union et les pays de la région couverts par la politique de voisinage sur l'approvisionnement énergétique constituent des mesures importantes pour l'évolution de la synergie. Le transit et la demande d'énergie se trouvent dans les mesures européennes les plus directes pour la région de la mer Noire⁴⁰⁴. Toutes ces actions qui font parties des Plans d'actions conclus entre l'Union et les pays de l'Europe de l'Est, elles se complètent par une vaste gamme d'actions prévues avec ces instruments de la politique de

⁴⁰¹ Communication de la Commission COM (2008) 391 final, le 19/6/2008, rapport sur la première année de mise en œuvre de la synergie de la mer Noire, précitée

⁴⁰² Discours de l'ex-Commissaire Benita Ferrero-Waldner à la Conférence de Brussels « Towards an EU External Energy Policy to Assure a High Level of Supply Security », le 20 novembre 2006, précité

⁴⁰³ Idem

⁴⁰⁴ Communication de la Commission COM (2007) 160 final, le 11/04/2007, précitée

voisinage. Le Centre d'énergie pour la région de la mer Noire (BSREC) constitue un des instruments importants de l'action de l'Union dans la région relativement à l'énergie et ses tâches s'emploient au renforcement de la coopération sur le domaine énergétique entre l'Union et les pays de la région, orientée vers leur intégration au marché communautaire et, alignée sur les directives européennes.

Enfin, on pourrait résumer les actions européennes qui restent pour la région, au travail de l'Union dans le domaine des transports et sur la route montrée par l'accord TRACECA⁴⁰⁵, le renforcement des réseaux Trans-européens, la promotion de la recherche et des réformes dans le domaine de la société de l'information avec l'ouverture d'une dialogue bilatérale avec les pays de la région et les programmes d'échange et la coopération régionale organisée par l'union l'Union dans le cadre de la Directive de stratégie marine⁴⁰⁶, qui prévoit le travail commun des Etats membres avec tous les pays qui entourent une mer littorale à l'Union.

Les actions secondaires de l'Union concernent le commerce et la libéralisation des échanges dans la région de la mer Noire, les sciences et la technologie via la mise en place dans la région du septième programme-cadre pour la recherche et la délivrance de permis de travail aux jeunes chercheurs, et l'emploi et les affaires sociales surtout grâce à la mise en œuvre des Plans d'action.

2. Les actions des organisations régionales

L'initiative de la synergie s'appuie sur la contribution réciproque du côté des participants. Il ne s'agit pas d'une action imposée mais d'une stratégie construite graduellement grâce aux efforts progressifs des pays riverains de la mer Noire qui sont chargés de l'évolution de la synergie plus que l'Union européenne. La mobilisation de la région se renforce par la participation des instruments régionaux

⁴⁰⁵ Le corridor TRACECA, développé depuis 1993, connecte l'Union avec la Turquie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie et il s'étend jusqu'à l'Asie centrale. Il s'agit d'un accord multilatéral sur la construction d'un réseau de transport entre les États signataires

⁴⁰⁶ Directives COM (2005) 504 et COM (2005) 505 du 24 octobre 2005

comme les organisations et les initiatives régionaux dont la contribution à la stabilisation et le déroulement de la « Synergie de la mer Noire » est déterminant.

Parmi les instruments de la région les plus actifs, on distingue l'organisation de la coopération économique de la mer Noire (BSEC) qui semble être l'initiative la plus institutionnalisée dans la région. Avec la participation des tous les pays de la région de la mer Noire cette organisation s'occupe pour l'instant surtout de la coopération économique malgré ses principes et ses cibles générales qui incluent aussi la lutte contre des nouvelles divisions dans la région et la recherche des solutions pour les conflits gelés. Ainsi, son action principale est centrée sur la mise en œuvre de l' « Agenda économique pour l'avenir », adoptée en mars 2001 par le Conseil des Ministres et juxtapose une liste des priorités pour la coopération future, basée sur des projets conjoints de l'intégration des économies régionales. Les actions de BSEC consistent en cinq tâches principales : la mise en oeuvre des projets régionaux et interrégionaux, la concentration sur les actions réalisables dans un plan chronique raisonnable, le passage des projets aux actions réelles, le développement des mécanismes coopératifs régionaux et le renforcement de la coopération transfrontalière surtout entre les communautés frontalières⁴⁰⁷.

Une initiative qui fonctionne au sein d'unification de la région et devient des plus en plus importante est le GUUAM⁴⁰⁸ qui pose comme priorités la démocratisation, la stabilité et la paix dans la région et le développement économique des participants. Le GUUAM constitue une vraie initiative régionale qui s'occupe de la mise en valeur des opportunités de la région et de son rôle-clef pour l'Europe. En plus, avec la Communauté du choix démocratique⁴⁰⁹, ils constituent deux exemples

⁴⁰⁷ Mustafa Aydin, «Europe's next shore : the Black Sea region after EU enlargement», Occasional Papes no 53, June 2004, p. 20

⁴⁰⁸ Le terme vient de l'acronyme des pays participants, c'est-à-dire de la Géorgie, de l'Ukraine, de l'Ouzbékistan, de l'Arménie et de la Moldavie

⁴⁰⁹ La Communauté du choix démocratique est une organisation intergouvernementale établie le 2 décembre 2005 par neuf Etats de l'Europe de l'Est dont la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine et son objectif primordial est de promouvoir la démocratie, les droits de l'Homme et la primauté du droit dans la région. Pourtant, la Communauté n'est pas une alternative à la Communauté des Etats Indépendants (v. le point de presse du ministre ukrainien d'Affaires étrangères Boris Tarassiouk, le 18 août 2005) qui n'empêche pas la participation de ses Etats membres aux autres organisations parallèles tant au niveau bilatéral que multilatéral.

d'action par les pays de la région de la mer Noire pour la région dont la cible reste la création d'une conscience commune pour les pays qui entourent la mer Noire. Cette initiative qui se trouve en progrès dynamique, vise à la lutte contre les conflits régionaux et à la disparition des lignes de démarcation dans cette partie de l'Europe.

Dans le domaine important de l'environnement, un nombre considérable d'initiatives est déjà actif en raison de la fragilité de l'équilibre environnemental de la mer Noire et de son influence sur les sociétés locales. Ainsi, la « Coopération environnementale dans la région Danube-mer Noire », le « Programme environnemental pour la mer Noire » et la Commission de la mer Noire se trouvent parmi les initiatives en action ce moment dans le Bassin de la mer Noire dont les actions et les mesures visent à la protection de l'écosystème régional et à la prospérité environnementale de la mer Noire. De plus, il ne faut pas sous-estimer la Déclaration pour l'eau et les écosystèmes hydrophiles, signée par tous les pays de la région, qui constitue un engagement d'importance déterminante de l'avenir de l'eau et de l'environnement régional. De toute façon, la mission DABLAS qui soutient les investissements directs dans les projets de la gestion de district hydrographique et du secteur d'eau généralement, pourrait être appliquée aussi dans des autres domaines environnementaux comme les déchets et cela constitue une action à entreprendre.

Ensuite, relativement aux transports, l'initiative TRACECA, c'est-à-dire le Corridor Europe-Caucase-Asie, instauré en 1993, soutient la recherche des fonds internationaux pour des projets d'infrastructures des transports et sa préoccupation fondamentale est la création des moyens de transports alternatifs dans la région de la mer Noire. Le plan d'action de TRACECA prévoit l'assistance portant sur les liaisons routières, ferroviaires, aériennes et maritimes dans la région mentionnée et la création d'institutions pour l'axe sud-est. Ensuite, un des grands projets de TRACECA est le concept des « autoroutes de la mer » en mer Noire et des projets liés à la sécurité et à la sûreté maritime.

De plus, d'autres initiatives régionales, qui apportent une valeur ajoutée à la synergie, sont le centre européen d'une initiative régionale de coopération Sud-Est

contre le crime transfrontalier (SECI)⁴¹⁰, le Groupe de coopération navale de la mer Noire chargée de la recherche et des opérations de sauvetage au niveau maritime et les organisations sous-régionales comme le Procès « Royaumont »⁴¹¹, le Pacte de Stabilité déjà transformé en Conseil de coopération régionale⁴¹², le SEECP⁴¹³ et le

⁴¹⁰ L'initiative européenne de coopération du Sud-Est fondée, en 1996, selon les directives du directeur du Conseil de sécurité nationale des Etats-Unis Richard Schifter, a constitué le nouvel plan « Marshall » pour les pays de l'Europe du Sud-Est visant à la sortie de la région de l'ancien régime communiste et surtout de l'état de guerre dominant la région dans les années 1990. La différence entre cette initiative et le Plan Marshall consiste ce qui est offert. Il ne s'agit pas d'argent mais de mécanismes permettant les coopérations bilatérale et multilatérale contre les dangers transnationaux. Le seul pays partenaire de la région inclus à la politique de voisinage qui fait partie de la SECI est la Moldavie tandis que l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Ukraine sont observateurs dans cette initiative ce qui n'exclut pas leur adhésion potentielle.

⁴¹¹ Le Procès « Royaumont » a été conclu les 14-15 décembre 1995, à Paris, après la conclusion de l'accord de Dayton sur la Bosnie-Herzégovine, le 14 décembre 1995. Cette initiative autrement appelée « Procès de stabilité et de bon voisinage dans l'Europe du Sud-Est » a été conclu par les pays appartenant à l'ex-Yougoslavie, l'Albanie, l'Hongrie, la Turquie, la Roumanie, la Bulgarie, les Etats membres de l'Union, la Russie et les Etats-Unis et a mis comme objectif primordial le renforcement des idées insérées par le Pacte de stabilité en Europe, c'est-à-dire l'installation d'un dialogue efficace entre les pays de l'Europe du Sud-Est et la stabilisation du paix dans cette région assez fragile. Le Procès « Royaumont » a été incorporé à la PESC le 9 novembre 1998, grâce à l'adoption d'une position commune par le Conseil de Ministres, en acquérant de cette manière une légitimation et surtout le financement européen. Cette transformation a produit un réseau véritable de coopération régionale sous l'égide de l'Union et a mené au renforcement des essais des pays participants pour leur intégration aux normes et aux standards de l'ex-Communauté

⁴¹² C'est à la suite de l'adoption de la résolution 1244 par le Conseil de sécurité des Nations Unies, mettant fin à la guerre au Kosovo que les ministres des affaires étrangères de trente-huit pays et quinze organisations internationales, répondant à un appel de l'Union européenne, ont approuvé, le 10 juin 1999, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Le Pacte, destiné premièrement aux pays des Balkans, était finalement ouvert à tous les pays de l'Europe du Sud-Est. La perspective d'intégration européenne de ces pays et de coopération régionale plus forte a constitué l'objectif principal de cette nouvelle initiative régionale des années 2000. Pourtant, à partir de 2002, les ambitions du Pacte ont été éliminées et ses priorités sont associées étroitement à la présence et les actions de l'Union dans la région

⁴¹³ Le Processus de coopération en Europe du Sud-Est (SEECP) est fondé les 6-7 juillet 1996 par huit pays de l'Europe du Sud-Est à la suite d'une proposition de la Bulgarie pour l'amélioration des relations de voisinage entre les pays d'Europe du Sud-Est. Le caractéristique unique de ce processus est le fait qu'il a été mis en place grâce à l'initiative des pays de la région et non imposé par une organisation internationale ou un pays tiers. En effet, il s'agit d'un processus non institutionnalisé dont

groupe des ONG, tous impliquant la coopération bilatérale afin de promouvoir la prospérité et la stabilité régionale. Enfin, il y a des exemples de coopération régionale trilatérale développées entre les pays régionaux et les pays de l'Union comme la combinaison trilatérale entre la Roumanie, la Moldavie et l'Ukraine, celui entre la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie, entre la Roumanie, la Pologne et l'Ukraine, entre la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce et à la fin entre la Roumanie, l'Autriche et l'Hongrie.

3. Le soutien financier de l'Union européenne

L'évolution de la « Synergie de la mer Noire » dépend à un niveau déterminant du financement européen en raison des économies faibles des pays partenaires. L'Union constitue l'appui financier des ces actions mais aussi des initiatives régionales menées par les pays riverains de la mer Noire, malgré le fait que le principe générale de cofinancement est la base de la synergie. Sa contribution économique vient des ressources diverses mais l'instrument financier prépondérant est l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP). L'année de la mise en place de l'IEVP en 2007, l'Union européenne a apporté au titre de l'IEVP une aide de 837 millions d'euros aux sept pays riverains de la mer Noire, non membres de l'UE. Pour la période 2014-2020, l'Union a inclus le financement de la synergie aux programmes de la coopération transfrontalière de l'Instrument européen de voisinage et plus particulièrement aux programmes du bassin maritime en prévoyant une contribution des 24.294.121 euros pour la région de la mer Noire. De plus, une aide financière des 14.744.476 euros est prévue pour la région dans le cadre du Fonds européen du développement régional (ERDF) et seulement pour les programmes de coopération transfrontalière.

la coordination est tenue par sa présidence annuelle. Parmi les pays membres on trouve la Bulgarie, la Roumanie et la Moldavie, trois pays qui participent directement à la Synergie de la mer Noire et la politique de voisinage.

Effectivement, l'Union européenne octroie de l'argent pour les actions régionales dans le cadre de sa politique de voisinage. Le « Programme Opérationnel Conjoint » se trouve parmi les instruments européens qui peuvent justifier des dépenses pour la région afin de réussir les développements économique et social des pays littoraux. Ce programme a déjà employé 17 millions d'euros du budget de l'Union (plus que 10% cofinancement) pour la construction des infrastructures comme des agences environnementales, des universités, des écoles, des bureaux et des chambres de commerce dans les pays de la région de la mer Noire.

De plus, au-delà du programme opérationnel conjoint, prévu pour les années 2007-2013, le financement de la coopération bilatérale dans la région s'effectue via le Groupement Européen pour la Coopération Territoriale (EGTC), l'instrument européen pour le renforcement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre les Etats membres mais qui peut aussi inclure des membres potentiels, limitrophes de l'Union ayant des intérêts transfrontaliers communs avec quelques pays membres. Les fonds qui participent au financement de cet instrument sont le Fond européen pour le développement régional, le Fond social européen et le Fond de cohésion⁴¹⁴.

D'autres instruments financiers de la mise en œuvre de la synergie sont le Fond européen du développement régional chargé du financement de la coopération transfrontalière, surtout entre la Roumanie et la Bulgarie et l'Instrument de pré-adhésion qui donne de l'argent pour la coopération inter-régionale entre la Bulgarie et la Turquie.

Une source financière qui n'implique pas l'Union mais quelques Etats membres est la Banque du commerce et du développement de la Mer Noire (BSTDB). Etablie comme une institution financière autonome, elle a commencé à fonctionner avec un capital initial à 300 millions de dollars. Les grands participants sont la Grèce, la Turquie et la Russie qui possèdent une part à 16,5% chacun, la Roumanie, la Bulgarie et l'Ukraine suivent avec une part à 13,5% par pays et à la fin l'Albanie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Moldavie à 2% par pays. Cette banque particulière est la coopératrice financière principale de BSEC et elle a déjà octroyé plus de 100

⁴¹⁴ Règlement du Parlement européen no 1082, le 5/7/2006, art. 7, par. 3

millions de dollars pour des projets de coopération interrégionale surtout dans le domaine du commerce.

Finalement, l'Union européenne constitue la force fondamentale de la mise en œuvre et de l'évolution de la « Synergie de la mer Noire » grâce à sa contribution économique et son financement des actions régionales. Son importance est tellement caractéristique que le Parlement européen a approuvé le 20/12/2007 le doublement des moyens disponibles par l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat pour le financement des projets transfrontaliers. Le seul engagement de cette générosité financière de l'Union est le respect des critères soumis aux Fonds structurels, c'est-à-dire le principe de partenariat, le développement durable, l'efficacité la non-discrimination et la décentralisation⁴¹⁵. De toute façon, le financement s'effectuera dans la mesure que de progrès sera réalisé, d'après des rapports fréquents.

⁴¹⁵ Rapport du Parlement européen sur une approche politique régionale pour la mer Noire, 2007/2101, INI, précité

CHAPITRE 2:

LE PARTENARIAT ORIENTAL : UNE POLITIQUE SPÉCIFIQUE DANS LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Les nouvelles données dans la région de l'Europe de l'Est, surtout après la chute de l'URSS, ont mené à l'intensification des relations entre l'Union européenne et les ex-pays soviétiques. La politique européenne de voisinage lancée en 2003 pour couvrir les besoins soudains, suivant l'adhésion des ex-Républiques socialistes à l'UE, semble être satisfaisante pour le début de l'approche européenne vis-à-vis de la région mais trop générale et assez abstraite en raison de sa référence à tous les pays voisins de l'Est et du Sud.

Ainsi, il y a une série de particularités des pays de l'Europe de l'Est qui permettent ou, plus exactement, exigent un traitement plus spécialisé par rapport aux autres pays voisins de la Méditerranée. Aussi, l'Union n'a pas hésité à présenter ses plans pour un nouveau partenariat oriental comme dimension orientale de la politique de voisinage⁴¹⁶, six mois après l'adoption de l'Union pour la Méditerranée⁴¹⁷, en révélant de ce fait, l'intérêt particulier de l'Union pour la région de l'Europe de l'Est. La politique de voisinage prévoit pour la première fois les termes et les actions de l'Union vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est dans le cadre de la politique de voisinage. Leurs différences géopolitiques, l'importance énergétique de la région et la situation similaire dans une gamme de domaines comme la société civile, ou encore le niveau de la démocratie, ont poussé vers l'apparition d'un nouveau cadre de régulation des relations entre l'Union et ces pays de l'Europe de l'Est.

⁴¹⁶ Eastern Partnership Memorandum, MEMO 08/762, Brussels, 3 December 2008, ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_en.pdf

⁴¹⁷ L'Union pour la Méditerranée est une organisation intergouvernementale qui est fondée le 13 juillet 2008 lors du Sommet de Paris pour la Méditerranée. Elle regroupe 43 pays méditerranéens et est destinée à renforcer les acquis du Partenariat euro-méditerranéen (Euromed) mis en place en 1995 sous le nom de Processus de Barcelone. Son objet primordial consiste à renforcer l'intégration de la région et à soutenir la transformation socio-économique des pays voisins de la Méditerranée

Dans ces conditions, l'Union a présenté la dimension orientale de la politique de voisinage (Section 1), le « Partenariat oriental » qui a vocation à fortifier cette politique et activer les réformes engagées par les pays partenaires⁴¹⁸. Le partenariat oriental ne constitue qu'une voie distincte de l'intégration des pays partenaires concernés aux données européennes via la politique « mère » pour la région, la PEV. Néanmoins, le Partenariat oriental n'est pas complètement identique à la politique de voisinage. Il maintient ses propres caractéristiques qui lui donnent sa valeur ajoutée (Section 2) sans réduire l'importance indéniable de la politique de voisinage comme une seule politique étrangère pour les pays voisins de l'Union.

SECTION 1: LE NOUVEAU DÉFI POUR L'UNION EUROPÉENNE : UN RAPPROCHEMENT PARTICULIER AVEC LES PAYS PARTENAIRES DE LA RÉGION

Le Partenariat oriental constitue l'antidote au manque de perspective d'une adhésion potentielle des six voisins orientaux à l'Union européenne. D'une part, l'Union a planifié une stratégie à la mesure de la région de l'Europe de l'Est, dans une logique d'« européanisation » mais elle l'a privée de son élément primordial, l'inclusion à la « famille européenne ». En contre partie, afin d'éviter la déception des pays partenaires de l'Europe de l'Est, l'Union jette les bases d'un partenariat dessiné seulement pour eux.

Dans ce contexte, l'Union a jugé qu'un nouveau cadre des relations, qui respecte toutes les particularités des pays à l'Est serait nécessaire pour l'accomplissement des plans spécifiques pour la région (paragraphe 1) en complétant la politique de voisinage qui paraît imprécise ou au moins lâche. De même, dans la

⁴¹⁸ L'Union européenne et ses relations de voisinage, avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par M. Yves Veyrier, rapporteur au nom de la section des relations extérieures, séance des 12 et 13 mai 2009, Journal officiel de la République française, le 20 mai 2009, p. 14

mesure que l'Union a déjà inventé un type des relations spécifiques avec les pays de la Méditerranée au sein de « Processus de Barcelone », transformée plus tard en « Union pour la Méditerranée »⁴¹⁹, elle devait créer une politique plus appropriée à l'ensemble des pays de l'Europe de l'Est, en lui donnant des caractéristiques d'une politique active qui possède des instruments concrets et un budget séparé (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : L'APPARITION DU PARTENARIAT ORIENTAL

Après l'inclusion des pays PECO⁴²⁰ à la famille européenne, c'est le tour des pays de l'Europe de l'Est ou de la supra-périphérie de l'Union à régler ses relations avec elle. La politique de voisinage définit les limites de l'expansion de cette coopération en les caractérisant comme voisins simples et en excluant chaque perspective de candidature pour une adhésion à l'UE. Les spécificités des pays de l'Europe de l'Est qui appartiennent plus ou moins au continent européen et les espoirs cachés des quelques pays comme la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie d'une relation plus étroite avec l'Union européenne, l'emmène à la création d'un Partenariat pour la région qui se trouve entre sa politique de pré-adhésion et une politique extérieure avec un pays tiers.

Ainsi, l'Union européenne a décidé d'offrir aux voisins orientaux le maximum des bénéfices, en faisant de la politique de l'élargissement sans en faire, ou en suivant les méthodes et les principes utilisés pour les pays des Balkans occidentaux qui sont candidats pour une adhésion à l'Union, en préparant au moins la cohésion et l'intégration européenne et en allant jusqu'au domaine difficile de libre circulation des travailleurs. Dans ce contexte, le Partenariat oriental est né en 2009 (A) en ajoutant une série d'éléments novateurs à la stratégie européenne vis-à-vis la région de l'Europe de l'Est, un partenariat prometteur grâce à son caractère « communautaire

⁴¹⁹ Le Sommet de Paris a décidé le 13 juillet 2008 l'évolution de «Processus de Barcelone» en «Union pour le Méditerranée» en donnant à cette initiative un rôle plus actif et de contenu aligné à la politique de voisinage

⁴²⁰ Pays d'Europe centrale et orientale

», qui semble travailler vers une orientation d'inclusion des pays de l'est au statut communautaire sans engager ses mécanismes administrativement et chroniquement. Dans ce contexte, le Partenariat oriental semble évoluer progressivement sans diminuer les ambiguïtés pour l'avenir de la politique régionale (B).

A. LA GENÈSE DU PARTENARIAT ORIENTAL

Le Partenariat oriental est le produit de l'intérêt commun tant de l'Union que des pays au-delà de ses frontières orientales dans la mesure où il offre des perspectives d'une coopération étroite qui surpasse les limites posées par une politique européenne extérieure classique. Après le lancement d'un papier initial par la Suède et la Pologne en mai 2008⁴²¹ et les réticences de l'Union, la Commission européenne publie une communication qui met les bases de la fondation du Partenariat oriental⁴²². La constatation de la Commission que « le temps est donc venu de franchir une nouvelle étape dans les relations avec les partenaires orientaux, sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays en ce qui concerne leurs futures relations avec l'UE » dévoile la proposition de l'Union à mettre en œuvre un mécanisme orienté vers une coopération spécifique de relance et d'intensifications des relations avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est toujours dans le cadre de la politique de voisinage.

Ainsi, l'évolution de la politique de voisinage et les nouvelles données dans la région avec un progrès des pays partenaires impressionnant marqué dans tous les domaines, créent une série de raisons suffisantes à justifier la naissance du Partenariat oriental (1). Cette nouvelle initiative régionale constitue un nouveau défi pour la région, envisagée par l'Union européenne comme un ensemble particulier et pour la quelle la Commission dessine une gamme d'actions et de projets à réaliser emmenant les ex-pays soviétiques plus proche de la famille et de l'acquis communautaire (2).

⁴²¹ www.ms.gov.pl/Polish-Swedish, Proposal, 19911.html

⁴²² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Partenariat oriental, COM (2008) 823 final le 3/12/2008

1. Les raisons de la création du Partenariat oriental

L'Union européenne qui voit se passer une série d'évolutions radicales à ses frontières orientales pendant les quinze dernières années cherche à instaurer une approche plus radicale avec les pays frontaliers de l'Europe de l'Est, en créant un nouvel cadre dans ses relations avec l'ensemble de la région orientale. Dans ce contexte, le Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 invite la Commission à élaborer une approche différenciée pour la région en affirmant ainsi le besoin d'une réponse plus claire et mieux centrée avec les demandes des pays partenaires et les nouvelles situations apparues dans la région.

L'Union européenne a besoin d'un traitement différent pour la région orientale si elle veut toujours revendiquer le rôle d'un acteur global. L'apparition du Partenariat oriental octroie à l'Union la possibilité d'agir comme une entité reconnue sur la scène internationale et surtout sur ses relations avec ses voisins. Dans cette logique, elle assume une responsabilité plus grande vis-à-vis des régions frontalières et des pays voisins avec lesquels elle partage les mêmes inquiétudes. Ainsi, après le développement du plan d'action pour les voisins du sud grâce au « Processus de Barcelone » et « l'Union pour la Méditerranée », l'Union doit reconstituer l'équilibre avec ses voisins en instituant une initiative plus concrète pour les pays voisins à l'Est, un partenariat oriental.

En effet, le passé commun des ex-pays communistes régionalise les partenaires de l'Europe de l'Est et offre à l'Union l'opportunité de les traiter d'une manière holistique et cohérente. Il est temps pour elle de développer une approche spécifique pour la région, avec des caractéristiques d'actions communes vis-à-vis des tous les pays partenaires grâce à leur homogénéité et à leurs situations économique, sociale et environnementale similaires. Le groupement raisonnable des pays de la région exige son traitement unique par l'Union et après les tractations passées dans les années 1990 et le développement de la politique de voisinage, c'est le moment le plus approprié du passage d'une politique générale à une initiative spécifique pour la région.

2. Les cibles du Partenariat oriental

Le Partenariat oriental apparaît comme un plan approfondi des actions européennes dans la région de l'Europe orientale relevant de la politique européenne de voisinage. Ainsi, l'Union européenne devient plus active dans la région et elle soutient de cette manière plus fermement les efforts des pays partenaires pour le rapprochement avec l'Union, en offrant toute l'aide nécessaire pour les réformes exigées⁴²³.

D'une façon générale, le Partenariat oriental arrive à dynamiser la coopération bilatérale en contribuant au renforcement de la démocratie, de la bonne gouvernance et de la protection des droits de l'homme dans les Etats partenaires ainsi qu'à la promotion de leur développement économique et social⁴²⁴. D'après la Commission «*il est d'intérêt vital, pour l'Union européenne, que soient assurés la stabilité, la bonne gouvernance et le développement économique à ses frontières orientales*»⁴²⁵. Dans sa Communication 13 final du 15/5/2012, la Commission rappelle le grand but de cette initiative particulière : « le Partenariat oriental vise essentiellement à créer les conditions nécessaires pour accélérer l'association politique et approfondir l'intégration économique entre l'Union européenne et les pays partenaires de l'Europe orientale»⁴²⁶. Cela signifie que tout d'abord, l'Union vise à l'installation d'un dialogue politique plus fort entre elle et les partenaires en permettant ainsi le développement des liens politiques plus étroites afin de réussir une vraie convergence avec la région dans la plupart des domaines d'action de la politique de voisinage.

⁴²³ Idem

⁴²⁴ Rapport du Parlement européen sur la révision de l'IEVP, (2008/2236(INI)), le 28/1/2009

⁴²⁵ Ibidem, p. 177

⁴²⁶ Communication de la Commission conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Partenariat oriental : une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013*, JOIN (2012) 13 final du 15/5/2012

Les sommets de Prague⁴²⁷ et de Varsovie⁴²⁸ ont donné le cadre des objectifs pour cette nouvelle initiative européenne au sein de la dimension orientale de la politique de voisinage. Le développement de la coopération bilatérale et l'engagement réciproque sur des réformes engagées des deux côtés sont les priorités du Partenariat oriental. Dans ce contexte, ce partenariat doit promouvoir les changements nécessaires pour une administration publique viable, renforcer la coopération dans les domaines des transports, de l'asile et de la migration et soutenir l'échange des informations et des hommes afin de rendre plus fort la société civile et le système éducatif des pays partenaires.

Ensuite, le grand défi pour le Partenariat oriental reste l'établissement d'un nouveau cadre légal pour les relations entre l'Union et les pays partenaires. Liés à l'Union européenne avec des accords de partenariat et de coopération conclus à la fin des années 1990⁴²⁹, les pays de la région qui veulent intensifier les relations avec l'Union, en ont maintenant l'opportunité grâce au Partenariat oriental. Celui-ci vise aussi au passage de cette liaison lâche, complétée un peu par les Plans d'action de la politique de voisinage, à la préparation d'une situation comparable à celle de pré-adhésion, à un accord d'association. La pression des pays comme l'Ukraine ou la Géorgie pour le développement des relations plus étroites et les aspirations européennes pour l'expansion de l'influence de l'Union au-delà des ses frontières orientales exigent déjà la révision des relations conventionnelles entre l'Union et les pays partenaires. Le Partenariat oriental est bien l'instrument propre menant à la conclusion des ces nouveaux contrats politiques.

B. Les perspectives du Partenariat oriental

Le Partenariat oriental est une politique en cours dont les résultats, depuis sa naissance en 2008, sont déjà visibles. Le sommet de Prague qui a donné le coup

⁴²⁷ Déclaration commune faite lors du sommet du Partenariat oriental à Prague, le 7 mai 2009

⁴²⁸ Déclaration commune du sommet du Partenariat oriental à Varsovie, les 29 et 30 septembre 2011

⁴²⁹ En 1998 pour l'Ukraine et la Moldavie et en 1999 pour l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan

d'envoi au Partenariat oriental a mis aussi les conditions d'une coopération profonde entre l'Union et les pays partenaires afin de réussir une approche franche entre les deux côtés. A partir de ce sommet déterminant de l'évolution du partenariat jusqu' à la conclusion des accords d'association avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie en 2014, le Partenariat oriental produit toujours des effets là où il est impliqué sans préjuger des prochaines avancées positives grâce à la volonté accrue de l'Union et des pays partenaires (1).

Pourtant, la réussite de la mise en œuvre du Partenariat il ne peut pas être considérée comme un acquis (2). Le Partenariat oriental est une initiative qui repose sur un engagement commun et les efforts faits dans ce cadre, ils ont besoin d'une vraie volonté des pays partenaires, pour qu'ils puissent être couronnés de succès. De toute façon, l'Union européenne doit prioriser une série d'idées en ce qui concerne la méthodologie de la mise en place du Partenariat, si elle veut toujours voir son initiative en pleine développement, malgré les obstacles posés par les pays partenaires et la crise économique en cours.

1. Le bilan du Partenariat oriental jusqu'à nos jours et son avenir

Après son lancement en 2008, le Partenariat oriental cherche, tout d'abord, à s'adapter aux pratiques et aux choix politiques des pays partenaires. Cette stratégie qui sert à la stabilité et la prospérité de l'Europe et de la région entière repose sur des engagements mutuels des participants et son évolution dépend de leur volonté politique pour une intégration économique et une association politique.

Dans ce cadre, le Partenariat oriental, pendant ces premières années de son déroulement, reste très ambitieux mais peu efficace. La logique de la contribution réciproque⁴³⁰ qui impose l'évolution progressive et lente du Partenariat a démenti

⁴³⁰ Le principe « donner plus pour recevoir plus » irrigue le fonctionnement du Partenariat oriental. L'évolution et l'efficacité de cette stratégie européenne dépendent des efforts et de l'avancement des pays partenaires. A mesure qu'ils avancent et qui produisent des résultats, ils bénéficient des fruits du partenariat

l'attitude réservée européenne en ce qui concerne les efforts des pays partenaires, ceux-ci gagnent en partenariat à mesure qu'ils s'en servent. En effet, ce facteur de la position réticente des pays partenaires ainsi que l'instabilité de la région à cause des conflits continus et de l'économie faible ont montré depuis le début du Partenariat que le pari pour l'Union européenne du développement des liaisons spécifiques avec ses voisins orientaux ne serait pas si simple.

Pour mieux définir le contenu de ce Partenariat, l'Union européenne et plus précisément le Conseil européen du 20 mars 2009 publie une déclaration, relative au renforcement de cette stratégie particulière. Ensuite, c'est le Sommet de Prague qui s'est tenu le 7 novembre 2009 et réunit l'Union et les six pays voisins de l'Europe orientale qui cristallise la dimension orientale de la politique de voisinage et le plan sérieux du Partenariat oriental. D'une grande importance était aussi le Sommet de Varsovie⁴³¹ pour le Partenariat oriental, qui a inventorié les résultats obtenus et a réaffirmé la volonté commune des parties pour un vrai progrès de cette stratégie régionale. Il ressort de la lecture de la Déclaration commune du Sommet que la formation d'un marché intérieur dans les pays partenaires reste le but principal du Partenariat, soutenu par la coopération sectorielle, la mobilité et l'intégration sociale⁴³². De plus, ce Sommet a constitué le précurseur du grand Sommet de Vilnius⁴³³ qui devrait définir l'avenir du Partenariat dans l'optique des nouvelles données économiques et politiques de l'Union européenne.

En effet, huit ans après son lancement, le Partenariat oriental a enregistré d'importants progrès. Tout d'abord, un vrai dialogue politique a été instauré entre les pays participants et l'Union. Malgré la position hésitante exprimée surtout par des pays partenaires, le Partenariat oriental a cultivé la confiance entre les différentes parties et des liens étroits entre les anciens ennemis. Le dialogue politique s'étend jusqu'à la planification des nouvelles relations conventionnelles entre l'Union et les six pays orientaux et le Partenariat oriental constitue un des instruments fondamentaux vers cette direction. De plus, d'importants progrès ont été accomplis

⁴³¹ Les 29-30 septembre 2011

⁴³² Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune du Sommet du Partenariat oriental, Varsovie, 30.9.2011, 14983/11, Presse 341

⁴³³ Les 28-29 novembre 2013

sur l'échange d'informations dans le domaine de l'administration publique, des transports, de l'éducation et de la migration ainsi que des plates-formes du Forum de la société civile qui ont été créées dans les pays partenaires.

Au niveau multilatéral, le Sommet de Vilnius, tenu les 28-29 novembre 2013, constate l'augmentation des actions de dimension multilatérale⁴³⁴ et reconnaît le progrès marqué concernant les douanes, les transports, l'environnement, le changement climatique, l'éducation et les statistiques. En effet, tout ces progrès, dont la contribution à l'accomplissement des relations conventionnelles avec l'Union est importante, relève aussi du forum d'échange d'information et d'expérience fonctionnant dans le cadre de la dimension multilatérale du Partenariat.

La feuille de route pour le Sommet de Vilnius⁴³⁵ relie les premières années de mise en œuvre du Partenariat oriental avec les prochaines étapes. Elle répète le progrès achevé dans tous les domaines déjà affirmés par le Sommet de Varsovie mais elle reconnaît que les efforts en matière de réforme devraient être accentués. Les manques à la démocratisation des pays partenaires et les conflits qui menacent toujours l'équilibre régional, exigent un traitement plus insistant sur la création des institutions démocratiques durables et sur l'établissement d'une démocratie solide surtout par le renforcement de la société civile.

Ce document important du Partenariat oriental, prévoit des actions et des objectifs essentiels pour le développement économique, social et politique des pays de l'Europe de l'Est. Les premières années de la mise en place du Partenariat ont dévoilé les besoins, les désirs et les aspirations des participants pour les étapes à venir. Le Sommet de Vilnius constitue l'action récapitulative des plans sur le Partenariat pour les premiers cinq ans de sa mise en place. La Déclaration commune du Sommet de Vilnius⁴³⁶ constate que des efforts significatifs ont été faits depuis le Sommet de Varsovie surtout sur les domaines de la préparation des accords d'association, la coopération bilatérale vers la modernisation des États partenaires et la mobilité des

⁴³⁴ Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune du Sommet du Partenariat oriental, Vilnius, 29.11.2013, 17130/13, Presse 516, point 8

⁴³⁵ Ibidem, p. 179

⁴³⁶ Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune du Sommet du Partenariat oriental, Vilnius, 29.11.2013, 17130/13, Presse 516

citoyens pour la période 2011-2013. On ne pourrait pas ignorer la constatation sur l'efficacité de la mise en place des partenariats de mobilité avec la Moldavie, la Géorgie et l'Arménie, toujours dans le cadre de l'approche globale de l'Union sur la migration et la mobilité⁴³⁷.

Finalement, le Sommet de Riga qui a eu lieu les 21-22 mai 2015, après la conclusion des accords d'association avec les trois pays d'Europe de l'Est, confirme la mutualité et la contribution commune à la réforme du Partenariat oriental. Malgré les problèmes apparus avec l'adhésion des dix nouveaux membres en 2004 et de Croatie en 2013⁴³⁸ et face aux hésitations apparues à cause de la crise économique de l'Europe de Sud et d'Irlande, le Sommet ne ferme pas la porte aux ambitions maximales des pays partenaires de l'Europe de l'Est. Ainsi, la Déclaration commune du Sommet de Riga rappelle le fait que l'Union n'exclut aucune perspective sur l'avenir des relations bilatérales qui se développent conformément aux ambitions des pays partenaires qu'à leur droit de souveraineté⁴³⁹.

Le Sommet de Riga qui constitue le dernier rendez-vous de l'Union avec ses partenaires de l'Europe de l'Est se différencie des sommets précédents en raison des

⁴³⁷ Ibidem, p.8

⁴³⁸ Après le grandissement de l'Union en 2004 avec les dix nouveaux États de l'Europe orientale la candidature de la Croatie déposée quelques mois avant l'adhésion des dix nouveaux membres a révélé, d'une part, la situation fragile d'une prochaine élargissement de l'Union et, d'autre part, les grandes hésitations des États membres, tant des vieux que des nouveaux sur l'acceptation des pays et des économies faibles à la construction européenne. Ainsi, l'enthousiasme initial de la Croatie a fait place aux désillusions et il fallu de dix années pour s'assurer que la république balkanique avait incorporé suffisamment l'acquis communautaire et les principes de l'Union. L'affaire Ante Gotovina et « le manque » de coopération de la Croatie avec le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie a provoqué la suspension des négociations sur l'adhésion dès mars jusqu'à mi-octobre 2005. Un conflit avec la Slovénie sur le front maritime a mené encore une fois à la suspension des négociations en décembre 2008 qui ont recommencé en septembre 2009. On ne peut pas ignorer les réticences surtout politiques d'une partie des États membres sur des aspects de justice et des droits fondamentaux, à côté de l'inefficacité de la lutte de pays contre la corruption invoquée par quelques États fondateurs de l'UE. La France est apparue comme un des protagonistes des États membres hésitants à l'adhésion de la Croatie en proposant la possibilité de bloquer l'adhésion jusqu'au printemps 2011, avant les dernières négociations sur l'adhésion du pays.

⁴³⁹ Déclaration commune du Sommet de Riga sur le Partenariat oriental des 21-22 mai 2015, point 2.

événements passés en Ukraine et en Géorgie depuis 2014⁴⁴⁰ menaçants l'intégrité territoriale et le principe de souveraineté reconnus par le droit international. Dans ce cadre, le Sommet a insisté sur la solution politique et la mise en place des mesures et d'accords proposés par les Nations Unies⁴⁴¹ sans sous-estimer les tensions chaudes de Transnistrie en Moldavie et de Nagorno-Karabakh en Arménie-Azerbaïdjan.

Au-delà des conflits et de la situation toujours actuelle du Crimée en Ukraine, le Sommet de Riga constitue un sommet « récapitulatif » du progrès déjà fait sur le domaine du marché, de la mobilité et de la bonne gouvernance. D'une manière abstraite le document de la Déclaration réaffirme l'importance de ces domaines pour l'évolution du Partenariat et l'appui offert par l'Union aux partenaires qui souhaitent des relations bilatérales plus fortes.

En conséquence, on pourrait conclure que l'avenir du Partenariat ne pourrait pas exclure une candidature d'adhésion potentielle des voisins de l'Est qui le souhaitent⁴⁴². A l'instar, il faut que le dialogue politique s'intensifie, surtout au niveau informel, entre le Haut Représentant/Vice-Président, le Commissaire chargé de la politique de voisinage et les Ministres des affaires étrangères des six pays partenaires⁴⁴³. Le Partenariat oriental garde le rôle particulier de soutenir les pays désireux de nouer des relations plus étroites avec l'Union⁴⁴⁴.

Cette approche de l'Union exige des réformes significatives dans le domaine du marché. Le Partenariat oriental contribuera à « *l'établissement des zones de libre-*

⁴⁴⁰ La Géorgie a accusé la Russie, mardi 21 janvier 2014, de déplacer sa frontière afin d'accroître son territoire à l'intérieur de l'Abkhazie, une république autoproclamée dans le territoire géorgien, reconnu par Moscou comme État indépendant depuis 2008. Il s'agit alors, d'une action unilatérale russe violant la souveraineté géorgienne dans la mesure où l'armée russe grignote le territoire géorgien en installant des barrières et des barbelés dans la province séparatiste abkhaze

⁴⁴¹ Résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies 2202 du 17 février 2015, Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies 68/262 sur l'intégrité territoriale de l'Ukraine, Accords de Minsk de septembre 2014

⁴⁴² Rapport du Parlement européen sur une approche politique régionale pour la mer Noire, 2007/2101, INI, précité

⁴⁴³ Deux réunions ont été déjà lieu, la première à Chisinau en juin 2012 et la deuxième à Tbilissi en février 2013 et comprenait un dialogue informel sur les transports

⁴⁴⁴ Ibidem, p. 182

*échange, dans lesquelles les effets positifs de la libéralisation des échanges commerciaux et des investissements seront renforcés*⁴⁴⁵ » et renforcera la coopération sectorielle en donnant place aux pays partenaires pour leur participation aux programmes et aux agences européens.

De toute façon, il semble que le Partenariat est l’outil de transformation des sociétés des pays partenaires dans la mesure où ils le désirent. Le Partenariat oriental permettra aux participants de hiérarchiser les actions et les mesures à entreprendre et d’en suivre l’avancement. La feuille de route déjà mentionnée donne une image du Partenariat oriental en soulignant ses objectifs et son rôle primordial en vue de la réussite majeure des réformes exigées pour les pays partenaires.

2. Les conditions de succès du Partenariat oriental

Pour que le Partenariat puisse se poursuivre dans l’avenir, parallèlement et en supplément de la politique de voisinage, ses fondateurs doivent le faire évoluer sur un plan de plus en plus concret et actualisé. Le grand but du Partenariat reste sa contribution à l’intégration de la région et l’aide offerte aux pays partenaires qui désirent un modèle des relations avec l’Union plus étroit. D’autre part, l’Union doit ne pas confondre le modèle de coopération proposé dans le cadre du Partenariat avec celui de l’élargissement. Dans sa communication du 3 décembre 2008, la Commission donne une image claire du rôle politique de Partenariat. Le Partenariat est créé pour ces pays qui veulent aller plus loin dans leurs relations avec l’Union sans que cela leur porte préjudice. Alors, le Partenariat, sans promettre et sans exclure quelque chose de spécial, montre la route vers une coopération encore plus étroite entre l’Union et ses voisins de l’Europe de l’Est.

Ensuite, il est important que chaque action prévue dans le cadre du Partenariat oriental soit orientée vers l’établissement d’un développement solide et durable. Le Partenariat fonctionnera mieux sur un plan à long terme en poursuivant la croissance économique et l’évolution sociale d’une manière solide et inclusive. L’instrument

⁴⁴⁵ Idem

important, qui pourrait amener à ce résultat, se nomme « méthode plus pour plus » et définit le degré et la vitesse de l'évolution du Partenariat. Autrement dit, l'Union européenne doit utiliser toujours et concrétiser graduellement le principe du « donner plus pour recevoir plus » qui donne le rythme de l'évolution du Partenariat oriental, si elle veut consolider l'efficacité et l'effectivité du Partenariat. Plus le progrès accomplis par un pays sera important, plus il recevra une aide substantielle de l'Union⁴⁴⁶. A ce titre, l'Union doit clarifier tant les bénéfices et les profits des pays partenaires que la mesure du progrès potentiel des pays partenaires.

De plus, le succès du Partenariat passe par la distinction entre la régionalisation et la différenciation des pays partenaires. L'élément-clef de l'approche régionale de l'Union est un point positif et innovateur de cette stratégie qu'il ne faut pas aboutir au traitement collectif de tous les pays de la région. Malgré leurs similitudes les pays partenaires réservent toujours de grandes différences et méritent un traitement proportionnel comme la situation des conflits internes qui dominent dans la plupart des pays partenaires sauf la Moldavie et la Biélorussie.

Enfin, dans le domaine des migrations, le Partenariat implique une autre logique pour l'explication et l'affrontement des flux migratoires qui s'appuie plus sur la mobilité que sur la sécurité⁴⁴⁷. Cela signifie que le Partenariat oriental fonctionne plutôt en faveur des personnes des pays partenaires que de la sécurisation de l'Europe. Ainsi, cette nouvelle stratégie perçoit d'une manière différente l'aspect classique de la migration, en donnant un autre champ d'application des méthodes et pratiques européennes restrictives de la lutte contre la migration. Dans ce contexte, le Partenariat donne l'opportunité à l'Union de clarifier les obligations des pays partenaires qui sont traités comme des alliés et non comme des ennemis qui cherchent une formule pour affronter à long terme ce problème qui les menacent aussi.

⁴⁴⁶ Idem

⁴⁴⁷ C. BERTOSSI, « Le pacte européen, une occasion ratée », Libération, les 10 et 11 janvier 2009, p. 1-4

PARAGRAPHE 2: LA STRUCTURE OPÉRATIONNELLE DU PARTENARIAT ORIENTAL

Le Partenariat oriental s'effectue sur la base de l'engagement réciproque des participants. D'un côté, l'Union européenne veut exprimer sa solidarité vis-à-vis des pays partenaires de l'Europe de l'Est et la transformer en action, en promettant de l'aide et du soutien aux réformes prévues dans le cadre du Partenariat. Cet appui comprend aussi son financement qui dépend ainsi de l'argent européen. D'un autre côté, le bon déroulement du Partenariat est le résultat de la participation égale et suffisante des pays tiers qui se trouvent au centre d'intérêt de cette stratégie européenne. Les réformes concernent principalement les pays partenaires qui doivent agir selon les obligations mutuelles prévues par l'armature du Partenariat dans la logique du partage de la responsabilité pour la réussite du Partenariat oriental (A). Enfin, cette initiative s'appuie sur les principes de codécision et de formation mutuelle sans imposer aux pays partenaires les politiques déjà décidées par l'Union (B).

A. LES ACTEURS PRINCIPAUX ET LE FINANCEMENT DU PARTENARIAT ORIENTAL

L'Union européenne participe de plusieurs façons à la mise en œuvre du Partenariat. Outre le fait qu'elle se trouve en position de force, son action est nécessaire pour l'évolution solide du Partenariat. Ainsi, c'est la Commission européenne qui joue le rôle prépondérant au bon fonctionnement du Partenariat sans sous-estimer la présence des autres institutions européennes et des Etats membres. Pourtant, les pays partenaires qui sont les destinataires des plans européens sont des parties cruciales du mécanisme de cette initiative régionale dont la contribution est le vrai catalyseur de l'évolution du Partenariat (1). Au niveau du financement c'est seulement l'Union qui est compétente du budget du Partenariat sans grever les économies des pays partenaires (2).

1. La Commission européenne et les États membres vis-à-vis des pays partenaires

Le Partenariat oriental apparaît en 2008⁴⁴⁸ après la publication contenue d'une série de communications⁴⁴⁹ sur la politique de voisinage. La liaison entre ces textes et le document sur le Partenariat dévoile l'importance de la participation de la Commission à la conception du Partenariat qui revendique un rôle plus actif tant à sa conceptualisation qu'à sa mise en place. C'est elle qui propose le contenu, les principes, les buts et les engagements des parties en vertu de ses documents définissant l'évolution du Partenariat oriental. Dans ce contexte, elle se compare à un protagoniste qui impose les limites aux autres et domine la scène.

Ainsi, la Commission propose, toujours dans le cadre de la structure opérationnelle du Partenariat⁴⁵⁰, la création des quatre plates-formes d'actions thématiques qui auront comme tâches principales l'adoption des objectifs-clefs, leur réalisation à la base des programmes de travail et l'évaluation de leur progrès. La Commission garde pour elle la préparation des agendas des réunions annuelles des ces plates-formes et le réexamen des structures internes au sein des plates-formes ainsi que des groupes de travail prévus par la communication de la naissance du Partenariat⁴⁵¹. En outre, elle donne le rythme de l'expansion du Partenariat en préparant les documents directeurs de la stratégie comme la feuille de route, proposée pour le sommet de l'automne 2013.

En dehors de la Commission, la place des autres Institutions dans la planification du Partenariat est assez faible. On les repère rarement dans les documents relatifs au Partenariat et elles tiennent souvent un rôle complémentaire à la Commission. Le Conseil européen a invité la Commission à élaborer le Partenariat

⁴⁴⁸ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée

⁴⁴⁹ Communications de la Commission COM (2003) 104 final du 11/3/2003, COM (2004) 373 final du 12/5/2004, COM (2006) 726 final du 4/12/2006 et COM (20037) 774 final du 5/12/2007

⁴⁵⁰ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, point 4.1., Structure opérationnelle

⁴⁵¹ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée, sp. p. 4.1

oriental⁴⁵² et a demandé l'accélération des travaux afin de satisfaire les exigences des pays partenaires⁴⁵³. La communication 823 final fait une référence générale aux initiatives emblématiques qui pourraient contribuer aux objectifs du Partenariat où il y a de la place pour les autres institutions de l'Union européenne et plus précisément pour le Parlement européen⁴⁵⁴. Ainsi, la Commission invite le Parlement européen à intégrer son projet de coopération parlementaire (EURONEST) dans le Partenariat oriental et elle propose la participation du Parlement à une troïka parlementaire avec l'OSCE et le Conseil de l'Europe en vue de renforcer ce but.

Le champ d'action des plates-formes donne la possibilité aux autres acteurs européens d'agir comme le Comité des régions et le Comité économique et social. La Commission voit un rôle actif du premier sur la plate-forme démocratie, bonne gouvernance et stabilité et du deuxième sur la plate-forme « contacts interpersonnels ». De plus, la Présidence européenne contribue à la préparation des agendas des réunions des plates-formes avec la Commission et les pays partenaires ainsi que le Conseil et Parlement participent indirectement au financement du Partenariat via les règlements qu'ils produisent et qui concernent l'IEVP.

Malgré l'action unique de l'Union européenne dans ses plans de rapprochement de la région de l'Europe orientale, les Etats membres gardent une partie de leur souveraineté à agir dans les relations extérieures de l'Union européenne. En effet, la contribution des Etats membres était importante pendant les premiers pas de la création du Partenariat. Plus précisément, l'Allemagne pendant sa présidence du 1^{er} semestre 2007, presse l'Union vers l'intensification de ses relations avec son voisinage oriental et propose la « PEV + » pour l'Est. Aussi la Pologne et la Suède ont demandé la dimension orientale de la politique de voisinage et la République Tchèque a proposé pendant sa présidence, un plan extraordinaire pour le renforcement des relations de l'Union avec les voisins orientaux. Toutes ces interventions des Etats membres s'enregistrent au début du Partenariat et montrent la disposition des quelques Etats membres de contribuer à la construction de cette nouvelle stratégie européenne. Au-delà de cela, la présence des Etats membres au déroulement du

⁴⁵² Conseil européen des 19 et 20 juin 2008, conclusions de la Présidence

⁴⁵³ Conseil européen du 1^{er} septembre 2008

⁴⁵⁴ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée, sp. p. 4.4

Partenariat n'en tire aucun intérêt et se trouve fragmentée et inconsistante. C'est ainsi que l'on trouve des réunions organisées pour la convergence réglementaire et législative entre les pays partenaires et l'Union où des experts sont envoyés pour présenter leur législation et les normes internes des pays membres. Ou encore, les Etats membres jouissant d'une expérience en matière de transition peuvent contribuer au processus des réunions des réformes prévues dans le cadre des plates-formes.

D'un autre côté, les pays partenaires qui participent à la formation du Partenariat, sont les seuls engagés à avancer sur les réformes proposées par les parties impliquées. Du point de vue opérationnel les pays de l'Europe de l'Est gardent une grande responsabilité dans l'évolution de ce Partenariat et le degré de leur participation aux actions proposées influence son progrès et son efficacité. Tant la communication instaurant le Partenariat oriental que la feuille de route ne cessent de répéter que le Partenariat oriental est une stratégie faite pour les pays partenaires de l'est. Leur participation de plus en plus dynamique dans tous les domaines, les programmes, les plates - formes et les groupes de travail signifient automatiquement l'ancrage du Partenariat dans la région et son développement durable. A l'exception du financement du Partenariat, les pays partenaires sont responsables de leur transition, de la participation renforcée au dialogue politique dans les cas où il est prévu, de la contribution aux travaux portant sur des secteurs spécifiques, surtout au niveau ministériel et d'admission de nouvelles données insérées à leurs relations avec l'Union européenne et qui mènent à la conclusion des nouveaux accords, plus restrictifs et plus concrets.

2. Les moyens financiers du Partenariat oriental

L'Union européenne a dégagé des fonds importants pour financer la transition de ses partenaires de l'Europe de l'Est et leur inclusion à l'acquis communautaire en vertu du Partenariat oriental. Etant donné que le Partenariat oriental se développe dans le cadre de la politique de voisinage, il en résulte que les moyens de financement sont plus ou moins identiques.

D'après la Commission, il est plus que nécessaire que l'Union puisse engager une somme de financement capable à satisfaire l'ambition politique de Partenariat⁴⁵⁵. Cela signifie qu'elle doit augmenter progressivement son financement afin de réussir à couvrir suffisamment toutes les actions et les plans prévus dans le cadre opérationnel du Partenariat. Plus précisément, les fonds sont utilisés pour avancer les réformes concernant les institutions et leur démocratisation, l'administration publique, les infrastructures étatiques, le fonctionnement des plates-formes et des certaines initiatives emblématiques.

Effectivement, la Commission européenne dans son plan de financement initial a prévu la somme de 450 millions d'euros pour l'année 2008 avec une prévision d'augmentation arrivant progressivement à 785 millions d'euros en 2013. Tous ces fonds viennent exclusivement de l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat. Pour la période 2010-2011, le financement du Partenariat par l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat en coopération avec la Facilité d'Investissement de Voisinage, a correspondu à 98,4 millions d'euros pour l'Arménie, à 92 millions d'euros pour l'Azerbaïdjan, à 120,4 millions pour la Géorgie, plus 500 millions d'euros pour affronter les conséquences de la guerre en Ossétie, à 209,7 millions d'euros pour la Moldavie et à 494 millions d'euros pour l'Ukraine. Ensuite, d'après la communication fondatrice du Partenariat⁴⁵⁶, la Commission octroie des fonds pour l'année 2009 dans le cadre du fonctionnement des nouvelles initiatives urgentes afin de répondre aux besoins les plus pressants de la région ainsi qu'environ 250 millions d'euros qui pourraient être reprogrammées pour la période 2011-2013 permettant ainsi la dépense de 600 millions d'euros pour les initiatives dessinées dans la communication 823 final.

Effectivement, l'IEVP et les instruments supplémentaires du financement de la PEV ont prévu 1 milliard d'euros pour la mise en place des 13 programmes de coopération transfrontalière (CTF-IEVP), 38,5 millions d'euros pour le Programme d'assistance technique et d'échange d'information (TAIEX), 15 millions d'euros pour le soutien à l'amélioration de la gouvernance et de la gestion (SIGMA) et 745 millions d'euros pour les projets d'infrastructure au sein de la facilité

⁴⁵⁵ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée, sp. p. 5

⁴⁵⁶ Idem

d'investissement pour le voisinage (FIV). De plus, la Banque européenne d'investissement a soutenu la PEV pour la période 2007-2013 avec un mandat de 3,7 milliards d'euros qui, depuis la mi-mai 2009, a été élargi pour couvrir également des prêts en faveur des PME.

Dans la même lignée financière, l'Union européenne a prévu le financement du Partenariat avec un montant de 1,95 milliard d'euros pour les coopérations bilatérale et régionale et de 3,5 milliards d'euros pour le Partenariat oriental dans son ensemble. D'après la feuille de route, un nouveau programme baptisé EaPIC⁴⁵⁷ apparaît dont le financement est de 130 millions d'euros pour la période 2012-2013 et couvre les réformes relatives aux institutions et au niveau de démocratie ainsi que la croissance durable et le renforcement de la confiance. Dans le budget pour le Partenariat il y a des montants consacrés au développement rural et agricole comme le programme en cours en Géorgie dans le secteur agricole qui a été financé par 40 millions d'euros. La majorité du financement des projets prévus pour les voisins orientaux concerne surtout les programmes multilatéraux et ensuite les programmes de réforme nationaux⁴⁵⁸.

L'image de l'aide financière octroyée aux pays de l'Europe de l'Est est illustré par la brochure⁴⁵⁹ publiée pour le Sommet de Vilnius des 28-29 novembre 2013 dans la mesure où ce document fait une comparaison du soutien financier alloué aux cinq pays partenaires pour la mise en place des programmes de coopération. Ainsi, l'Union a offert pour les réformes judiciaires 18 millions d'euros en Arménie (2009-2012), 16 millions d'euros en Azerbaïdjan (2009-2014) et 24 millions d'euros en Géorgie (2012-2016). De plus, la contribution financière de l'Union pour les réformes dans le secteur énergétique a atteint 14 millions d'euros pour l'Azerbaïdjan (2008-2012), 43 millions d'euros pour la Moldavie (2011-2014) et 87 millions d'euros pour l'Ukraine (2008-2012). En outre, l'aide financière pour la Moldavie prévoit aussi un montant de 53 millions d'euros pour des réformes dans le secteur de la santé (2009-2013) et un

⁴⁵⁷ Programme d'intégration et de coopération du programme oriental

⁴⁵⁸ Dans le cadre du Partenariat oriental et pour la période 2007-2013, l'Union a dépensé 350 millions d'euros pour les programmes multilatéraux et 175 millions d'euros pour les programmes de réforme nationaux d'une ensemble de 600 millions.

⁴⁵⁹ Eastern partnership: Supporting reforms, promoting change, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013

montant de 59 millions d'euros pour le renforcement économique des régions rurales (2010-2016). Enfin, l'Union a prévu pour l'Arménie une aide financière à 21 millions pour les réformes éducatives (2010-2015) ainsi qu'un montant de 11 millions en Géorgie pour les réformes dans le secteur d'organisation des finances publiques (2011-2014) et de 19 millions pour le développement régional (2011-2016).

Pour la période 2014-2020, le remplacement de l'IEVP par l'Instrument européen de voisinage a apporté un budget de 18,2 milliards d'euros pour l'ensemble des pays partenaires, ce qui représente une augmentation de 40% par rapport aux fonds affectés au titre de l'IEVP pour la période 2007-2013. La capacité du drainage de capitaux des pays partenaires constitue la raison principale de la définition du montant final arrivé aux projets financés par l'Instrument européen de voisinage, dans le cadre du Partenariat oriental. Ainsi, en 2014, l'engagement des fonds de l'Union était à hauteur de 730,40 millions d'euros mais la somme finalement octroyée a atteint les 548,10 millions d'euros.

Effectivement, la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie sont les pays bénéficiant le plus du soutien financier parmi les pays partenaires de l'Europe de l'Est pour la période 2014-2020 dans la mesure où ils ont déjà conclu un accord d'association avec l'Union, ce qui signifie l'augmentation des investissements et des fonds européens pour le renforcement des réformes nécessaires issues des nouveaux accords.

Dans ce cadre, la Moldavie profitera seulement pour les réformes du secteur judiciaire d'un montant total de 37,2 millions d'euros jusqu'à la fin de 2016 tandis que la somme de 1,65 millions d'euros sera allouée dans le cadre du programme EaPIC⁴⁶⁰. L'assistance financière pour la Moldavie pour la période 2014-2017 atteindra la somme totale de 440 millions d'euros dont les 30 millions pour l'accord de libre-échange complet et approfondi (ALCECA), un montant notablement augmenté par rapport à celui attribué pendant la période 2007-2013 qui a atteint un totale de 561 millions d'euros. L'allocation des fonds indicative pour la Géorgie ne dépassera pas les 410 millions d'euros pour la période 2014-2017 investis dans les secteurs de la justice, de l'agriculture et de transformation du secteur public⁴⁶¹.

⁴⁶⁰ Open Society Foundation, Eastern Partnership Civil Society Forum, 2014 Report on Budget Support Provided to Moldova, Georgia and Ukraine, p. 14

⁴⁶¹ Idem, p. 28

L'Ukraine qui semble être les pays le plus avancé quant aux réformes économiques et administratives recevra une allocation importante des 11 milliards d'euros⁴⁶², d'après la décision de la Commission du 5 mars 2014⁴⁶³. L'Union offre 3 milliards d'euros et les BERD et BEI offrent les 8 milliards d'euros. Parmi les fonds destinés aux réformes sectorielles de l'Ukraine on distingue un montant de 39 millions alloué jusqu'à la fin de 2016, pour la suppression des entraves commerciales entre l'Union et l'Ukraine, un montant de 45 millions d'euros pour la période 2013-2018, investi dans le secteur d'énergie et un paquet de 60 millions d'euros pour le renforcement de la sécurité transfrontalière, disponible jusqu'en 2016.

B. L'OUVERTURE DU PARTENARIAT ORIENTAL AUX AUTRES ACTEURS

Le Partenariat oriental n'est pas un lobby fermé, destiné seulement aux participants et à leurs intérêts. Ce Partenariat constitue un plan ambitieux pour la région qui cible la recherche et l'application des solutions durables face aux problèmes régionaux qui semblent invincibles. La contribution des parties tierces qui s'intéressent à la région et à son développement où ils ont des intérêts en raison des liens historiques, pourrait constituer la valeur ajoutée à la mise en œuvre du Partenariat. Dans ce contexte, cette nouvelle initiative régionale n'a pas exclu l'implication des organisations européennes ou internationales (1) à sa mise en place ni celle de chaque pays qui montre un intérêt particulier pour la région (2).

⁴⁶² Idem, p. 38

⁴⁶³ Décision 2014/119/PESC du Conseil du 5 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation de l'Ukraine, JO L 66/26

1. Les Organisations européennes et internationales

Dans un premier niveau, la présence des organisations internationales ou européennes est nécessaire pour définir les normes et le degré du progrès que les pays partenaires doivent accomplir pour satisfaire les standards internationaux. L'Union européenne qui pense déjà au changement de ses relations conventionnelles avec les pays de l'Europe de l'Est via le Partenariat oriental, a posé, aux pays partenaires, comme pré-requis important de cette revalorisation conventionnelle, la conformité de leur cadre législatif et des pratiques aux normes internationales dans une série de domaines comme les droits de l'Homme, l'Etat de droit et la démocratie, à la base d'une coopération accrue avec des Organisations comme le Conseil de l'Europe, l'OSCE et les instances des Nations Unies chargées des droits de l'Homme. Les progrès effectués dans le cadre d'engagement des pays partenaires par leur participation au Conseil de l'Europe et à l'OSCE jouent le rôle de l'indicateur de l'avancement des réformes à faire dans le cadre du Partenariat et donne le feu vert à l'Union pour continuer cette initiative.

Ensuite, l'existence des initiatives emblématiques dans le cadre du Partenariat oriental surtout sur la gestion des frontières, l'énergie et la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes naturelles⁴⁶⁴ donne la possibilité aux acteurs tiers comme les Organisations internationales, non seulement à participer au niveau dialectique mais encore à les financer et à contribuer à leur construction comme facteurs fondamentaux. Des représentants des Organisations internationales peuvent participer aux travaux de ces initiatives ainsi qu'aux travaux des plates-formes thématiques afin de contribuer à l'efficacité de leur fonctionnement. Dans le cas spécial de l'initiative du Parlement européen pour la coopération parlementaire, la Commission implique le Conseil de l'Europe et l'OSCE en proposant une Troïka parlementaire avec la participation de leurs assemblées chargée des aspects multilatéraux du Partenariat.

Une autre manifestation de l'implication des organisations internationales concernant le Partenariat est le domaine du marché et du commerce et plus généralement de l'intégration économique où les pays partenaires doivent être adhérents

⁴⁶⁴ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée, sp. p. 4.3

à l'Organisation Mondiale du Commerce avant de parler des zones de libre-échange⁴⁶⁵. A ce titre, il faut que les principes de l'OMC qui renforce la délibération du commerce et la globalisation et qui règlent déjà le commerce mondial, l'euro-péen inclus, s'appliquent aux pays partenaires qui s'intéressent faire partie du Partenariat oriental et plus précisément de son domaine économique et commercial.

2. La place des pays tiers dans le Partenariat oriental

Le Partenariat oriental est une initiative régionale, quasi autonome, qui complète la politique de voisinage. Comme telle, cette stratégie ne peut pas ignorer les autres pays de la région qui ne sont pas inclus ou qui font le voisinage, autres que les pays partenaires. Ainsi, on distingue la présence directe ou indirecte des pays tiers dans la mise en œuvre du Partenariat.

La grande force de la région, la Russie, suit le Partenariat dès sa naissance et elle intervient là où elle découvre des raisons d'intérêt pour sa politique étrangère. L'Union européenne n'a pas cherché à inclure la Russie dans le Partenariat pour ne pas la laisser définir les relations et la coopération de l'Union avec les pays de l'Europe de l'Est. Pourtant, l'Union a inséré une clause de participation des pays tiers aux projets concrets du Partenariat.

Ainsi, le Partenariat assure l'implication directe des pays tiers - surtout de la région - dans des actions et des plans du Partenariat sans mettre des obstacles à son évolution. De l'autre côté, il a été clarifié que la coopération avec les pays tiers de la région serait développée parallèlement au Partenariat en permettant ainsi leur association indirecte au Partenariat.

Pour la Russie et la Turquie, l'Union a prévu aussi la Synergie de la mer Noire, dont elles font partie et laquelle fonctionne d'une manière complémentaire au Partenariat. C'est ainsi que ces pays tiers sont influencés par les mesures et les actions du Partenariat appliquées dans la région. De plus, il revient à tous les pays de la

⁴⁶⁵ À l'heure actuelle, seuls l'Azerbaïdjan et le Belarus ne font pas partie de l'OMC

région d'assurer-la Russie et la Turquie comprises-une coopération régionale plus inclusive. Malgré le fait que le Partenariat oriental apparaît comme une initiative qui unit et qui ne crée pas de nouvelles lignes de démarcation en Europe, la Russie reste le grand absent du Partenariat. Ses efforts à créer un pôle d'intégration des ex-pays communistes trouvent un obstacle important celui du modèle européen qui semble plus attractif et plus libéral pour les pays de la région.

Pourtant, la Russie ainsi que tous les pays tiers de la région qui ont des inquiétudes communes ou des liens économiques avec les pays partenaires peuvent participer aux travaux des plates-formes thématiques ou des groupes de travail ou aux initiatives planifiés par le Partenariat⁴⁶⁶. Cette stratégie européenne est créée sur la logique d'inclusion et elle offre l'opportunité de participation à chaque partie qui veut y contribuer. De plus, les pays tiers et les institutions financières internationales pourraient participer aux groupes d'information et de coordination qui soutiennent l'échange d'informations sur le Partenariat et le développement de la coordination entre donateurs⁴⁶⁷. De toute façon le Partenariat reste ouvert aux pays tiers qui désirent participer aux évolutions régionales au fur et à mesure que cette initiative prévoit leur contribution directe ou indirecte sans les bloquer explicitement.

Avec l'apparition du Partenariat oriental, les pays tiers qui s'intéressent au développement des pays de l'Europe de l'Est voient leurs pouvoirs s'accroître grâce à la possibilité de la formation mutuelle des instruments internes du Partenariat. Pourtant, la Russie qui pourrait constituer un partenaire privilégié dans le cadre de l'évolution du Partenariat, avec une participation directe à la mise en place de ses instruments sans exiger son inclusion parallèle à la politique de voisinage, elle a préféré boycotter les plans européens pour une coopération régionale plus ouverte et finalement détruire la fragilité de la région après son invasion en Ukraine le 28 février 2014. Enfin, le Partenariat ne ferme pas la porte aux forces tierces de la région qui sont invitées à se faire représenter aux travaux des plates-formes ou des autres instruments prévus par le Partenariat.

⁴⁶⁶ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée, sp. p. 4.4

⁴⁶⁷ Communication de la Commission JOIN (2012) 13 final du 15/5/2012, précitée, sp. p. 6

SECTION 2: LE DOUBLE CARACTÈRE DU PARTENARIAT ORIENTAL

La réalisation des objectifs du Partenariat exige un plan d'action global qui couvre tous les domaines nécessaires pour le développement durable des pays partenaires. Son rôle complémentaire à la politique de voisinage impose des mesures et des initiatives à entreprendre dans un champ d'action déjà limité par la dernière. D'après la communication instituant le Partenariat oriental, il s'agit d'un partenariat plus ambitieux que les initiatives du passé « *qui devrait être porteur d'un message politique durable de l'Union européenne, tout en apportant un soutien supplémentaire et tangible aux réformes axées sur la démocratie et l'économie du marché des partenaires et au renforcement de leur statut d'Etat et de leur intégrité territoriale* »⁴⁶⁸.

Dans ce cadre, le Partenariat oriental garde un double caractère qui lui permet d'intervenir tant au niveau bilatéral que multilatéral (paragraphe 1). Le besoin d'un plan d'action complet touchant tous les domaines de la fonction étatique et de l'activité économique crée la nécessité d'un partenariat dynamique d'action multidimensionnelle. De l'autre côté, sa relation avec la politique de voisinage dont il ne se distingue pas fondamentalement, impose des limites et des règles, en lui permettant d'aller plus loin de ce qui est déjà prévu par les Plans d'action nationaux (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1: LE CARACTÈRE TANT BILATÉRAL QUE MULTILATÉRAL DU PARTENARIAT ORIENTAL

Le Partenariat oriental apparaît comme une grande nécessité pour l'Union afin d'approfondir ses relations avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Pour qu'elle puisse parvenir à tisser des liens plus étroits avec les pays partenaires de la région, il

⁴⁶⁸ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée, sp. p. 2

est essentiel qu'elle satisfasse les exigences posées par les circonstances régionales mais aussi par les pays partenaires comme entités. Pour remplir sa mission, le Partenariat doit atteindre les objectifs variés arrêtés des déclarations effectuées au Sommet de Prague en 2009 et de Varsovie en 2011. Ces objectifs, planifiés conjointement par l'Union et les pays partenaires ont créé le contenu vaste du Partenariat qui prévoit des réformes et des progrès pour les pays de la région sur la base des actions collectives et individuelles. Dans ce contexte, les plans et les cibles du Partenariat sont réalisables grâce à une coopération profonde au niveau bilatéral (A) sans laisser hors du jeu la coopération multilatérale (B).

A. LE VOLET BILATÉRAL DU PARTENARIAT ORIENTAL

Le Partenariat oriental offre l'opportunité pour l'Union européenne d'une retouche profonde de ses relations au niveau bilatéral avec ses voisins orientaux. De nouvelles activités et mesures sont inventées pour qu'elles puissent mener aux réformes nécessaires sur un niveau individuel pour chacun des pays partenaires. Le pari pour l'Union reste l'approfondissement de son intervention dans les domaines qui sont attractifs pour les pays intéressés et qui pourraient influencer tant la situation actuelle de chaque pays que sa perspective du développement durable sans le confondre avec les intérêts de l'ensemble de la région résultant de l'approche générale européenne vis-à-vis de la région entière.

A cet égard, le nouveau Partenariat conçu pour le voisinage oriental prévoit un volet bilatéral en rappelant de cette manière le principe de différenciation qui caractérise la structure de la politique de voisinage et la logique de cette politique extérieure de l'Union basée sur une approche moderne du développement des relations avec des pays tiers. Ainsi, les points importants liés au volet bilatéral du Partenariat se rattachent à l'objectif du renforcement du modèle économique des pays partenaires vers l'installation de l'économie du marché à la base des zones de libre-échange (1) et l'évolution progressive des relations conventionnelles avec ces pays qui s'intéressent à créer des liens plus étroits avec l'Union européenne sans préjudice à l'inclusion des pays partenaires à la famille européenne (2).

1. L'installation des zones de libre-échange

D'après la communication fondatrice du Partenariat oriental, « *il repose sur des engagements mutuels à l'égard des principes présidant à l'économie du marché et au développement durable*⁴⁶⁹ ». L'approfondissement de ces principes dans les pratiques exercées par les politiques nationales constitue l'indice de la réussite de la mise en œuvre du Partenariat oriental. Ce travail commun exige des activités nécessaires pour la réalisation des objectifs posés au niveau bilatéral, l'installation des zones de libre-échange incluse.

Le changement du modèle économique et commercial des ex-pays communistes vers l'exemple communautaire peut s'effectuer seulement après le début des négociations continues visant à créer les conditions appropriées de l'installation des zones de libre-échange renforcées avec chaque pays partenaire dont le renforcement exige l'octroi d'un soutien renforcé aux pays partenaires pour qu'ils puissent satisfaire les conditions qui y sont liées. La volonté européenne pour l'adoption du modèle économique européen exprimée dans le texte de la communication n'hésite pas à se prolonger par création d'une Communauté économique de voisinage à plus long terme.

Effectivement, la création des régions de commerce libre plus cohérentes et plus vastes pourrait contribuer à l'intégration progressive des pays partenaires dans l'économie de l'Union européenne. Un partenariat renforcé exige l'ouverture des marchés et l'accès facile et mutuel des participants à eux pour qu'ils puissent être crédibles, surtout aux yeux des pays partenaires. La cible reste toujours l'installation d'une zone de libre-échange renforcée et globale avec chacun des pays partenaires, tirée des textes précédents relatifs aux renforcements de la politique de voisinage⁴⁷⁰.

⁴⁶⁹ Idem

⁴⁷⁰ La Commission fait référence à l'apparition des zones de libre-échange dans ses Communications COM (2006) 726 intitulée « Renforcement de la politique européenne de voisinage », COM (2007) 774 intitulée « Une politique européenne de voisinage forte » et dans son document informel « ENP - a path towards further economic integration »

Ce nouveau régime économique est parvenu à couvrir presque l'ensemble des échanges, y compris le secteur de l'énergie, suivant la maturité et le degré d'évolution de l'économie de chaque pays partenaire.

Les premières mesures à s'appliquer comportent des engagements juridiquement contraignants relatifs au rapprochement des textes réglementaires, surtout commerciaux. L'objectif de la modernisation de l'économie via des réformes nécessaires peut être atteint grâce à une meilleure circulation des marchandises et aussi des capitaux et des services. La Commission montre la route vers cette libéralisation en proposant des accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels ainsi que de la reconnaissance de l'équivalence à laquelle sont parvenus les partenaires dans le domaine des normes sanitaires, pour les produits agricoles et alimentaires. Dans le secteur agricole, des accords sur les indications géographiques sont nécessaires ainsi qu'un dialogue sur l'agriculture pour l'amélioration de la compréhension mutuelle. Pour les capitaux et les services, la Commission propose d'une manière indicative la reconnaissance mutuelle des cadres juridiques et institutionnels, la facilité à l'établissement des sociétés dans les territoires des pays partenaires et pour les personnes, leur séjour à titre provisoire sur le territoire des parties contractantes à des fins professionnelles. Avant tout, la participation à l'OMC est un préalable de ces réformes prévues par le Partenariat.

D'après la Commission et son texte primordial pour le Partenariat, l'installation des zones de libre-échange fera partie des nouvelles relations conventionnelles de l'Union avec les pays partenaires. Leurs progrès seront évalués avant d'évoluer sur la base des rapports de suivi de la politique de voisinage et des études spécifiques de faisabilité. On note ici l'essai de l'Ukraine pour l'installation d'une zone de libre-échange via la conclusion d'un accord d'association avec l'Union, déjà paraphé le 30 mars 2012. De plus, l'Union a décidé d'entamer les négociations avec la Géorgie et la Moldavie sur le champ de l'instauration de zones de libre-échange achevées en décembre 2011 et avec l'Arménie dès février 2012.

Enfin, on doit souligner l'importance pour le Partenariat de la conclusion des accords bilatéraux entre les pays partenaires, comme appui de la création d'une Communauté économique de voisinage, visant à l'harmonisation des économies des pays de l'Europe de l'Est.

2. La modernisation des relations conventionnelles

Le statut actuel des relations conventionnelles de l'Union avec les pays de l'Europe orientale ne permet pas l'évolution souhaitée de la politique de voisinage. Le Partenariat oriental donne l'opportunité pour la transformation des accords existants souples à des types d'accords plus complets et plus concrets. L'objet de la création des relations plus étroites entre l'Union et les pays partenaires fait partie du volet bilatéral du Partenariat oriental.

L'élément-clef de la conclusion des accords évolués avec les pays partenaires constitue la nouvelle base de la régulation des relations de l'Union avec son voisinage. Ces accords, qui s'appuient sur les principes de différenciation et de conditionnalité, auront la forme des accords d'association qui bénéficient de l'association politique entre les parties sans préjudice au développement futur de ces relations. Ces accords seront les importateurs et les gardiens d'une autre logique des relations bilatérales, différenciée des logiques déjà appliquées dans les accords européens conclus avec des pays tiers sans perspective d'adhésion à l'Union. En même temps, les nouveaux accords constitueront le véhicule de l'intégration économique des pays partenaires dans la mesure où ils constituent les textes introduisant les actions prévues pour l'instauration des zones de libre-échange.

Dans ce contexte, les accords d'association qui remplacent les simples accords de coopération serviront à la dynamisation du dialogue bilatéral qui aboutira à renforcer les liens politiques et à accélérer la convergence législative en satisfaisant ainsi les aspirations des pays partenaires pour une coopération plus étroite sans mettre en œuvre des méthodes rigides, imposées par la partie la plus forte. Ainsi, une des caractéristiques importantes du Partenariat oriental est l'instauration d'une négociation entre les parties et la prise des engagements réciproques couvrant tous les domaines de l'action publique, de l'économie jusqu'à la politique étrangère et de sécurité.

De l'autre côté, la teneur des accords sera variée selon les besoins de chaque partenaire et elle sera facilitée par les documents succédant aux Plans d'action. Il y aura des étapes et des critères de référence réglant l'évolution et le contenu des

programmes des réformes. Les négociations dépendent du progrès accompli par les pays partenaires surtout en matière de démocratie, d'Etat de droit et de respect de droits de l'Homme. De plus, la conclusion des nouveaux accords présuppose la pleine coopération des pays partenaires avec l'OSCE, le Conseil de l'Europe et les instances des Nations Unies chargées de droits de l'Homme.

Dans ce contexte, l'Union européenne a déjà approuvé et signé un accord d'association avec l'Ukraine, la Moldavie, et la Géorgie et les négociations ont été commencées avec l'Azerbaïdjan et l'Arménie. De plus, pour accélérer la conclusion des accords, l'Union a décidé d'élaborer un programme global de renforcement des institutions nationales des pays partenaires afin d'améliorer les capacités administratives et de respecter ainsi les engagements de négociations par les pays intéressés. Ainsi, le Partenariat oriental devient l'instrument qui renforce l'administration publique des pays partenaires en leur offrant le moyen des réformes politiques sur les traces des principes communs qu'elle contient.

B. LE VOLET MULTILATÉRAL DU PARTENARIAT ORIENTAL

Au-delà des règles concernant les relations bilatérales de l'Union européenne avec chacun des pays partenaires, le Partenariat oriental prévoit un cadre général du traitement de l'ensemble de la région en rassemblant les similarités et les inquiétudes communes des pays de l'Europe orientale. Ainsi, la planification du Partenariat comporte aussi une partie dédiée aux relations multilatérales de l'Union avec la région, l'élément le plus novateur du Partenariat, fonctionnant d'une manière supplémentaire à la dimension bilatérale qui domine le contenu du Partenariat. Ce volet multilatéral offrira un nouveau cadre pour la régulation des défis régionaux communs.

La Commission, dans le texte de sa Communication du 3/12/2008, définit le mode du travail sur ses relations multilatérales avec la région. Le moyen le plus approprié pour ce but est la création des plates-formes stratégiques couvrant quatre domaines d'actions importantes ainsi que des initiatives emblématiques qui serviront

la mise en œuvre des objectifs du volet multilatéral. Cela signifie que le Partenariat prévoit tout d'abord un niveau technique grâce à ces plates-formes de travail sur la stabilité politique, l'intégration économique de la région, la sécurité énergétique et sur les contacts entre les personnes.

A partir de là, le volet multilatéral du Partenariat combine aussi un niveau politique qui consiste en réunions biennales au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement et annuelles au niveau des ministres des Affaires étrangères. À ces réunions s'ajoutent une assemblée parlementaire autour du Parlement européen ainsi qu'un niveau pratique qui grâce à ses « projets phares », sera capable de promouvoir la coopération en matière de la gestion des frontières, d'énergie, de gestion des catastrophes naturelles et une série d'actions prévues par ces initiatives-phares.

1. La démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité

La démocratie et la bonne gouvernance constituent les domaines d'intervention les plus importants du volet multilatéral du Partenariat oriental, complété par le principe de stabilité. La Commission, qui a prévu la mise en place d'une plate-forme relative à l'amélioration du régime politique des pays partenaires, vise toujours à la stabilisation de la région sans laquelle aucun progrès n'est possible. Tous les pays de la région connaissent un déficit démocratique qui est responsable d'un enchaînement de problèmes tant intérieurs qu'extérieurs.

Vu le fait que la dimension multilatérale du Partenariat existe pour soutenir et renforcer les objectifs bilatéraux, le domaine de la démocratie et de la bonne gouvernance est crucial grâce à sa connexion directe à la stabilité des pays partenaires et à leur transition plus facile aux standards européens. Le rapprochement initié par l'Union concernant le thème de la démocratie est lié à la politique exercée et à la législation de pays partenaires pleines des manques, de la corruption et de l'inefficacité, loin de l'acquis communautaire. Ainsi, malgré leur situation actuelle plus ou moins différente, tous les pays partenaires ont besoin d'institutions

démocratiques stables et de structures publiques efficaces dans le but de la mise en œuvre progressive du Partenariat oriental et des bénéfices promis.

Ensuite, le volet multilatéral doit agir dans le domaine de l'instauration du climat de confiance entre les pays partenaires pour éviter de cette façon les problèmes relatifs à la souveraineté territoriale, en favorisant le dialogue politique multilatéral et la participation de ces pays aux missions européennes locales dans le cadre de la PSDC (ex-PESD), des sujets de migration et de frontières inclus.

Du point de vue technique et pratique, la plate-forme consacrée à la démocratie a déjà produit des résultats en rassemblant des groupes d'experts chargés de la réforme de l'administration publique, de l'asile et des migrations et elle a adopté leur programme de travail biennal.

De plus, deux initiatives phares relatives à la bonne gouvernance ont été programmées pour la période 2012-2013 relatives à la gestion des frontières, la prévention, la préparation et la réaction aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Toutefois, la route vers le but souhaité dans le domaine des élections, la réforme du pouvoir judiciaire, la lutte contre la corruption et la cybercriminalité est très longue. Le Partenariat offre la possibilité pour des actions directes et efficaces visant la réforme complète de l'administration publique des pays partenaires.

Les objectifs principaux pour la période 2014-2017 dessinés dans le cadre de la première plate-forme et sous l'égide du Partenariat oriental encadrent la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité. Le programme de Travail pour la période 2014-2017 dont la contribution sert au renforcement des buts posés par les Plans d'action ou les Agendas d'association, met en exergue les domaines de la gouvernance démocratique et la stabilité en parallèle avec la plate-forme relative du Partenariat et les conclusions des Sommets de Prague, de Varsovie et de Vilnius. Ainsi, le Programme de Travail pour la période 2014-2017 offre aux partenaires un champ d'action très important sur les domaines mentionnés sans imposer les méthodes et les mesures strictes. Le document de la première plate-forme sous couvert de poser les principes généraux pour l'amélioration de la situation interne au niveau de la sécurité et la démocratie des pays partenaires, propose néanmoins les champs de priorités et les cibles à réussir. On distingue parmi eux la coopération entre les Médiateurs inter-

partis, les réformes de l'administration publique, la lutte contre la corruption et la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine⁴⁷¹.

Enfin, ces priorités du Partenariat passent par la coopération au niveau de PESC et de PSDC en permettant le dialogue sur la sécurité régionale et la participation des pays partenaires aux missions et aux opérations menées par l'Union dans le cadre de la PSDC. La bonne gouvernance constitue un des pré-requis de développement du secteur sécuritaire, liée à la coopération PESC et PSDC⁴⁷².

2. La sécurité énergétique

La sécurité énergétique se place parmi les priorités du plan d'action du Partenariat oriental. Le degré de l'importance du domaine énergétique pour la région arrivant jusqu'à son inclusion au volet multilatéral du Partenariat se confirme par le rapport du Parlement européen du 28.01.2009 concernant la révision de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat où le Parlement caractérise la sécurité énergétique comme faisant partie intégrante du Partenariat⁴⁷³. A partir de là, la Commission a proposé le fonctionnement d'une plate-forme de travail et d'évaluation relative à cet aspect important⁴⁷⁴ en reconnaissant la liaison de la sécurité énergétique de l'Union avec celle des pays de l'Europe de l'Est. Ainsi, elle pourrait proposer de mettre en œuvre des mesures d'intérêt commun, dans la mesure où le sujet touche l'Union au même degré que les pays partenaires et il ne s'agit pas d'une action sur la logique du «donnant donnant».

Dans ce cadre, la plate-forme inventée travaille déjà sur quatre objectifs-clés : le renforcement des conditions-cadres et de solidarité, le soutien du développement des

⁴⁷¹ Eastern Partnership, Platform 1 "Democracy, Good governance and Stability", Core Objectifs and Work Programme 2014-2017

⁴⁷² Ibidem, p.10

⁴⁷³ Rapport du Parlement européen sur la révision de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (2008/2236(INI)) précité, paragraphe 43

⁴⁷⁴ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3.12.2008, point 4.2, Plates-formes thématiques, p. 12

infrastructures, de l'interconnexion et de la diversification de l'approvisionnement, la promotion de la plus grande efficacité énergétique, de l'utilisation des ressources renouvelables et la mise en place du cadre de la réglementation et du rapprochement des politiques énergétiques⁴⁷⁵. En coopération avec cette plate-forme et en vue des objectifs-clés poursuivis, le programme INOGATE⁴⁷⁶ a prévu la création d'une initiative-phare en matière de marchés régionaux de l'électricité, d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables afin de contribuer au renforcement de la sécurité énergétique dans le cadre du Partenariat oriental.

⁴⁷⁵ Communication de la Commission JOIN (2012) 13 final du 15/5/2012, précitée, sp. page 16, sécurité énergétique, bilan du Partenariat oriental

⁴⁷⁶ Il s'agit d'un programme international de coopération énergétique entre l'Union et les pays littoraux des mers Caspienne et Noire et leurs voisins. Tous les six pays de l'Europe de l'Est qui participent à la politique de voisinage font aussi partie d'INOGATE (Interstate oil and gas transportation to Europe). Le programme INOGATE a été fondé par l'Union en 1995 au sein du Programme de coopération régionale Tacis et ensuite il a été inclus dans le programme pour la région orientale de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) pour la période 2007-2012 et ensuite dans le Partenariat oriental pour la période 2012-2017. Les domaines d'action du programme concernent le plus souvent les actions prévues pour les quatre groupes de travail créés par l'Initiative de Bakou du 13 novembre 2004 s'agissant d'harmonisation du cadre juridique et institutionnel des pays partenaires, de renforcement de sécurité des routes d'énergie, de développement durable et d'attraction des investissements.

Depuis son apparition en 1996 le programme INOGATE a financé 61 projets. À l'heure actuelle, on compte trois projets en cours dans l'Europe de l'Est dont le coût total atteint les 28,5 millions d'euros. Il s'agit du projet de gazoduc transmaritime des mers caspienne-Noire qui va durer jusqu'à la fin de l'année 2017, du programme d'assistance technique en vertu de l'initiative de Bakou et des objectifs énergétiques du Partenariat oriental, expiré à la mi-2016 et du programme CASEP sur le renforcement des ressources énergétiques durables dans l'Asie centrale, expiré aussi en 2016. Même si le cadre politique du développement d'INOGATE est principalement l'initiative de Bakou sur une feuille de route énergétique, le programme INOGATE a été adopté par la politique de voisinage au niveau tant du partenariat oriental en vertu de la plate-forme énergétique que du traité sur la communauté énergétique. De plus, INOGATE s'articule avec le cadre de la coopération bilatérale et surtout les aspects relevant des secteurs de l'énergie et du climat, avec l'Azerbaïdjan et l'Ukraine. L'aide technique offerte par INOGATE aux pays partenaires concerne surtout la mise en place des projets d'assistance technique de l'UE, le transfert de la connaissance européenne au sein des séminaires et des événements particuliers, le renforcement du dialogue sur les objectifs du programme et la coopération des pays partenaires avec des spécialistes et des institutions des États membres.

Au niveau pratique, le Partenariat oriental doit mettre en place des mécanismes mutuels de soutien et de sécurité énergétiques, y compris des systèmes d'alerte rapide et des actions de sécurité conjointes. Parmi les objectifs définis par la Commission, on distingue le renforcement des contacts en matière de sécurité énergétique, la meilleure préparation pour faire face aux crises énergétiques, l'alignement des politiques et de la législation des partenaires dans le domaine de l'énergie sur les pratiques de l'acquis de l'Union, la création d'un marché de l'énergie interconnecté et diversifié mutuellement bénéfique entre l'UE et les partenaires. En même temps, la création d'un groupe de travail spécifique chargé d'aider au renforcement des contacts et à l'affrontement des crises et une coopération renforcée avec les administrations nationales, les régulateurs et les agences concernés sont indispensables pour la réussite des objectifs relatifs à l'intégration juridique et politique des pays partenaires dans le domaine de l'énergie.

Toutefois, ces actions ne suffisent pas à garantir la sécurité énergétique pour les parties impliquées. Il est nécessaire d'avoir une différenciation des sources d'approvisionnement et des voies de transit, effectuée sur la base d'une meilleure coopération des pays partenaires avec des pays tiers comme les pays de l'Asie centrale qui constituent des joueurs forts en termes de production et de transition d'énergie.

PARAGRAPHE 2 : LE LIEN ENTRE LE PARTENARIAT ORIENTAL ET LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

Après l'apparition de l'Union pour la Méditerranée réglant les relations de l'Union avec ses voisins du sud et d'après l'invitation du Conseil européen de juin 2008, la Commission est parvenue à créer une initiative régionale destinée à ses voisins de l'Est, comme contrepoids à son intérêt privilégié pour la région méditerranéenne. Le Partenariat oriental, qui a commencé à s'appliquer comme un plan théorique et s'élabore d'après les besoins politiques et techniques apparus chez les pays partenaires, constitue un cadre de régulation des relations bilatérales de l'Union avec les pays voisins de l'Est déjà fixées et modérées par la politique de

voisinage. Dans ce contexte, le partenariat oriental fait partie intégrante de cette dernière (A) et son rôle se limite à l'accélération de la réussite des objectifs posés par la Politique de voisinage (B).

A. LE PARTENARIAT ORIENTAL ET SON INTÉGRATION À LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

D'après la Commission européenne, le Partenariat oriental constitue «*la dimension orientale spécifique relevant de la politique européenne de voisinage*⁴⁷⁷». L'apparition de cette politique dès 2003 et les résultats déjà produits par sa mise en œuvre ont changé d'une manière significative tant la situation actuelle des pays partenaires que les équilibres dans la région de l'Europe de l'Est. Ainsi, les nouvelles données apparues au sein des pays orientaux ainsi qu'au niveau européen ont permis le développement de politiques et d'actions dévolues dans les relations de l'Union avec la région de l'Europe orientale, sur la base de nouvelles initiatives mais toujours en liaison avec la politique de voisinage.

Dans ce contexte, le Partenariat oriental renforce le fonctionnement de la politique de voisinage (1) et la rend plus attractive pour les pays qui désirent intensifier les liens avec l'Union. De toute façon, le Partenariat ne se distingue pas de la politique de voisinage mais il joue un rôle complémentaire aux objectifs, aux mesures et aux actions prévus par les Plans d'actions nationaux en préparant le chemin pour la conclusion et la mise en place des accords d'association (2).

⁴⁷⁷ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée, page 1, *un contexte en évolution*

1. Le renforcement de la Politique européenne de voisinage par le Partenariat Oriental

L'Union européenne a fixé le Partenariat comme une initiative régionale détaillée «qui respecte la nature de la PEV en tant que stratégie cohérente et unique⁴⁷⁸». Sa contribution consiste à promouvoir ses objectifs et sa mise en œuvre sans mettre en doute sa place principale à la régulation des relations entre l'Union et les pays de la région. A cet égard, la nouvelle initiative est chargée de faciliter l'accomplissement des engagements des pays partenaires en apportant un soutien supplémentaire aux réformes exigées par la politique de voisinage.

La ligne directrice du Partenariat suivie de la proposition de la Commission reste le garant de la prospérité, de la sécurité et de la stabilité de la région. Il en résulte qu'après les buts posés par la politique de voisinage et le progrès achevé dans son cadre, le Partenariat apparaît comme l'instrument qui va plus loin et apporte un soutien maximum aux réformes et aux efforts visant au renforcement de l'implantation de la PEV dans la région. L'engagement politique ainsi que celui à l'égard de l'Etat de droit, de la démocratie, de la bonne gouvernance et de l'économie du marché demeurent les éléments-clés définis pour la première fois par la politique de voisinage. Par conséquent, le Partenariat ne se situe pas hors de cette politique régionale mais il comble les lacunes potentielles de la planification de la PEV.

Autrement dit, malgré les résultats et les réformes déjà achevées par la politique de voisinage les buts désirés sont loin de ceux qui sont planifiés dans son cadre. Le progrès n'est pas exceptionnel et la situation interne des pays partenaires demeure assez fragile. La politique de voisinage n'est pas parvenue à promouvoir la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption de la région et elle s'est révélée insuffisante à tirer l'intérêt des pays de l'Europe de l'Est en offrant la solution à leurs problèmes internes et en proposant un autre choix face à la domination russe.

Dans ce contexte, le Partenariat oriental va plus loin que la politique de voisinage et constitue le moyen de transition interne des pays partenaires ainsi que l'approfondissement de leurs relations avec l'Union européenne. Pourtant, les instruments et l'armature de la politique de voisinage gardent toute leur pertinence et

⁴⁷⁸ Idem

ne sont pas remis en doute par l'apparition du Partenariat. Après tout, la seule destination du Partenariat semble être la contribution aux évolutions politiques et économiques de la région et le rapprochement ferme des relations entre l'Union et les pays de l'Europe de l'Est, toujours en coordination avec la politique de voisinage.

2. Le Partenariat oriental au-delà des Plans d'action

Comme il a été indiqué précédemment, le Partenariat oriental est un instrument pratique qui vise à aller plus loin et à intensifier les méthodes et les actions dessinées par la politique de voisinage. Pour ce faire, il doit travailler sur la base planifiée par les Plans d'action constituant les « armes lourdes » de la mise en place des réformes dans la région. Sur le fond, le Partenariat est inclus dans la politique de voisinage mais il cherche plutôt à aller au-delà de ce qui est prévu par les Plans d'actions nationaux.

Pratiquement, cela signifie que le Partenariat garde les mêmes grands objectifs révélés par les Plans d'action et se limite aux mêmes champs d'action sans remettre en question les priorités fixées par la politique de voisinage et ses instruments. Ainsi, le Partenariat met en exergue les domaines cruciaux de l'économie du marché, de la mobilité, de la sécurité énergétique et du développement économique et social. Le point novateur du Partenariat est sa contribution à l'accélération du rythme des réformes grâce à la simplification des actions et des mesures proposées par les Plans d'action ou plus précisément la mise en détail des actions prévues par les Plans d'action et la prévision des solutions pratiques aux difficultés et aux lacunes non résolues par eux.

Ainsi, d'après les textes relatifs à la mise en œuvre du Partenariat, il fixe et modernise tant les réformes que le progrès à atteindre par les pays partenaires, proposés par les Plans d'action en donnant un calendrier de réalisation des objectifs plus précis au moins jusqu'à la fin de 2013. De toute façon, le Partenariat oriental ne constitue pas une doctrine qui arrive à régler les relations entre l'Union et les pays partenaires mais l'instrument qui rassure les principes dominants de la politique de

voisinage et montre la route pour leur mise en place rapide et efficace. Les Plans d'action arrêtés en commun sont toujours un fondement de l'action et le Partenariat vise à recenser le type de mesures stratégiques que les pays partenaires devraient prendre. A cet égard, le Partenariat oriental et son armature constituent l'extension des Plans d'action en les enrichissant grâce aux structures supplémentaires qu'il ajoute comme les plates-formes et les initiatives emblématiques.

B. LE PARTENARIAT ORIENTAL : UNE PARTIE INTÉGRANTE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

Malgré l'impression de la juxtaposition de la politique de voisinage et du Partenariat oriental, le Partenariat s'appuie sur les bases formées par la PEV et lui donne une dimension orientale, selon les caractéristiques et les besoins des pays de l'Europe de l'Est, différenciés des voisins du sud. Comme il a déjà été indiqué, les objectifs posés par les Plans d'action demeurent en priorité et le rôle du Partenariat sert à l'approfondissement des mesures à entreprendre toujours dans le cadre d'une coopération de l'Union de plus en plus étroite avec les pays partenaires.

Il est vrai que la contribution du Partenariat aux réformes prévues par la politique de voisinage est une lourde charge mais il constitue le biais qui pourrait garantir la réussite de la mise en place de la politique de voisinage et son existence semble être, tant un impératif important qu'un investissement politique pour l'Union européenne. Dans ce cadre, on cite des exemples importants qui influencent le progrès des relations bilatérales : la convergence réglementaire (1) qui est d'un intérêt spécial pour l'Union, la coopération transfrontalière et la lutte contre les nouvelles lignes de démarcation (2), une matière qui est liée aux demandes des pays partenaires.

1. L'accélération de la convergence réglementaire avec l'Union européenne

L'importance de la convergence réglementaire des pays partenaires vers les standards européens se réaffirme par sa place dans le projet du Partenariat oriental. Les objectifs de la stabilité, de sécurité et de prospérité de la région ne pourraient pas être effectués sans un changement horizontal des régimes et des lois dominants dans les sociétés des pays partenaires. Ce changement total touche tous les domaines d'action prévus dans un premier temps par la politique de voisinage et les Plans d'action et ensuite par le Partenariat. Il s'agit alors d'un essai d'harmonisation des législations sociale, environnementale et publique avec les règles européennes afin d'assurer le bon fonctionnement du marché, la bonne gouvernance et la viabilité du modèle social des pays partenaires.

L'intégration des marchés et des sociétés passe par l'assimilation réglementaire des pays de l'Europe de l'Est qui restent suspendus entre le modèle néolibéral promu par l'Union européenne et leur passé communiste. Le Partenariat offre cette possibilité parce qu'il est de l'intérêt vital pour l'Union que soient adoptés son modèle économique, sa législation et l'acquis plus général par les pays qui se trouve au-delà de ses frontières orientales. A cet égard, ces pays sont engagés à promouvoir les réformes nécessaires prévues par le Partenariat, à la base de lois évoluées et modernes sans rappeler le passé, les régimes précédents et la corruption dominant la vie publique des pays.

Pourtant, la convergence réglementaire est une tâche des pays partenaires pour définir le progrès qui reste à accomplir. Autrement dit, l'innovation des lois et du système judiciaire selon les principes européens est un préalable à l'évolution du Partenariat. Malgré le niveau différent de la démocratie et de la liberté des pays partenaires et leur volonté variée à s'adapter au modèle européen, aucun pays ne peut être exempté de cette obligation. Seulement un système juridique sain et libéral pourrait garantir la continuité de la politique de voisinage et la réussite de la stabilité désirable pour la région orientale. Et, c'est le Partenariat oriental qui parvient à aider ces pays qui le désirent à leur transition réglementaire.

Le moyen le plus important introduit par le Partenariat jouant le rôle important dans la convergence réglementaire, est la proposition de la conclusion des nouveaux accords d'association. Ils constitueront le nouveau cadre conventionnel d'un engagement plus profond, adapté aux besoins spécifiques de chaque pays partenaire, qui favoriseront une plus grande convergence en se rapprochant plus étroitement de la législation et des normes de l'Union européenne. Ces nouvelles relations conventionnelles exigeront la conformité du cadre législatif aux normes européennes et internationales; le progrès accompli dans le secteur de l'innovation réglementaire sera la seule indication pour les prochaines étapes de la mise en œuvre du Partenariat oriental.

D'après la communication de la Commission instituant le Partenariat oriental, la convergence réglementaire est le point novateur du volet multilatéral de cette initiative. A cet égard, la Commission prévoit une série de conférences et de réunions entre les experts de la Communauté et des pays partenaires pour leur présenter et expliquer la législation et les normes communautaires et les comparer avec celles des pays partenaires. Ainsi, chaque mesure pour la convergence réglementaire fera partie d'un processus structuré de rapprochement, soutenu par le programme global de renforcement des institutions. Ce programme peut être la base de l'organisation des dialogues sur les politiques de l'Union et les valeurs communes du Partenariat afin qu'il puisse devenir un instrument utile à l'usage des pays partenaires qui désirent une vraie transition. De plus, les plates-formes thématiques sont chargées d'aider à la transition réglementaire des pays partenaires grâce à l'expérience des Etats membres et de leurs experts.

2. La coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière constitue une des priorités de la politique de voisinage, nécessaire pour l'intégration des pays de l'Europe de l'Est à l'acquis communautaire. Dominant les Plans d'action nationaux, l'élément de la coopération transfrontalière tant avec l'Union européenne qu'entre les pays voisins orientaux, est formé d'un mode plus concret dans le Partenariat oriental que dans la politique de voisinage. A cet égard, le Partenariat oriental la place dans son volet multilatéral dans la mesure où elle est liée aux crimes internationaux et aux menaces créées pour la

sécurité européenne mais en lui donnant parallèlement une dimension bilatérale en raison de son caractère unique et différencié pour les Etats.

Le Partenariat oriental donne alors une perspective plus profonde à la gestion des frontières communes sur la base des accords bilatéraux entre les pays qui possèdent des frontières partagées ainsi que des réformes individuelles menées par les pays partenaires, capables d'influencer les flux migratoires vers l'Union européenne et d'assurer sa sécurité et sa stabilité intérieure. Afin d'assurer le contrôle des menaces causées par les crimes frontaliers, le Partenariat oriental renforce la volonté politique des pays partenaires qui doivent promouvoir la gestion efficace et satisfaisante des leurs frontières.

Dans ce cadre, la communication du 3.12.2008 prévoit une coopération de plus en plus accrue entre l'Union et les pays partenaires en vue d'éviter les problèmes relatifs à la gestion des frontières sans créer « l'Europe forteresse » pour les citoyens des pays tiers qui habitent les zones frontalières communes ou ceux qui pourraient profiter des opportunités octroyées par l'Union, liées aux domaines de l'éducation, de la formation et du travail, ou d'une manière générale des contacts interpersonnels frontaliers.

Effectivement, l'Union européenne vise à créer de meilleures conditions pour la circulation des personnes des pays partenaires dans son territoire et elle insiste sur la régulation de l'entrée et du séjour de ces citoyens dans l'Union à titre provisoire à des fins surtout professionnelles. Dans son texte principal, la Commission lie l'aspect de la coopération transfrontalière à la conclusion des nouveaux accords d'association qui pourraient offrir la base pour les engagements réciproques sur l'implantation d'une politique raisonnable et viable pour tous par rapport au travail commun et indépendant sur la gestion des problèmes frontaliers⁴⁷⁹. Sur ce point, la Commission consacre un paragraphe de cette communication à la mobilité des ressortissants des pays tiers de l'Europe de l'Est, en la liant à la sécurisation de l'Union et à la garantie d'un environnement sûr pour tous⁴⁸⁰. Il s'agit surtout du lancement des pactes de « mobilité et sécurité » qui concernent tant l'aspect de mobilité grâce aux mesures

⁴⁷⁹ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée, point 3.1 et 3.2

⁴⁸⁰ Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 3/12/2008, précitée, point 3.3

d'assouplissement des formalités de délivrance des visas que les conditions du garanti d'un environnement sûr dépourvu des migrations illégales. Dans ce cadre, la coopération transfrontalière constitue un sous-domaine d'action pour l'harmonisation des politiques frontalières à l'acquis de l'UE et la prévention des menaces potentielles pour la stabilité de la région. Ces actions frontalières pourraient inclure ou être plus efficaces grâce à une série de mesures relatives comme la lutte contre la migration illégale, l'amélioration des structures d'asile et le renforcement de l'action policière et judiciaire sur la lutte contre la criminalité organisée.

Dans le cadre du volet multilatéral dont le contexte inclut principalement les domaines de coopération, l'aspect de la coopération transfrontalière joue un rôle primordial pour l'évolution du Partenariat et de la politique de voisinage. Les actions à procéder concernent les réformes douanières, la mise en place des programmes communs avec l'Union sur la gestion des frontières et la création d'une initiative emblématique relative à la coopération transfrontalière. De toute façon, le but reste la bonne gestion des frontières et la promotion de la sécurité régionale à la base des mesures et des engagements réciproques favorisant la mobilité des citoyens et la prévention des dangers potentiels sur la mise en œuvre de la politique de voisinage. D'ailleurs, le Sommet de Vilnius en 2013 ajoute aux devoirs des pays partenaires leur participation aux Programmes de travail des Plates-formes multilatérales et montre la route vers le développement des synergies et la coopération des partenaires au niveau ministériel et dans le domaine de la politique étrangère⁴⁸¹.

L'apparition de l'Instrument européen de voisinage (IEV) qui a succédé à l'IEVP pour la période du plan financier pluriannuel 2014-2020 a repris l'action au niveau transfrontalier sur la base des nouveaux instruments introduits par l'IEV. La Direction Générale de la Commission pour le développement et la coopération avec le Service européen d'action externe ont publié leur document commun sur le programme d'appui européen pour la coopération transfrontalière de l'IEV 2014-2020 en donnant le cadre stratégique d'action de l'UE dans le domaine de la coopération

⁴⁸¹ Déclaration commune de Vilnius des 28-29 novembre 2013, paragraphe 43

transfrontalière exercée par les pays frontaliers à l'UE⁴⁸². Le document définit les trois objectifs principaux pour la coopération transfrontalière évoluée étendant aux frontières extérieures de l'Union les principes de la coopération territoriale européenne. C'est donc le développement économique et social qui est la première priorité de la coopération transfrontalière pour les pays de l'Europe de l'Est, les défis partagés de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité qui suivent et, finalement, l'amélioration de la situation actuelle de circulation des personnes, des marchandises et des capitaux.

Dans ce contexte, une référence particulière se fait à la région orientale de l'entourage de l'UE où le Partenariat oriental s'articule. Le crime organisé, la santé publique, la gestion des frontières et la coopération interpersonnelle constituent les domaines d'actions partagés pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est, malgré les différences qui les caractérisent. De plus, les rédacteurs du document jugent comme partie intégrante du Partenariat oriental et de la coopération transfrontalière intégrée la région de la mer Noire qui constitue un groupe de frontières dans un ensemble de frontières. En effet, la région de la mer Noire pourrait constituer le champ d'exécution des programmes du bassin maritime dans la mesure où ces programmes impliquent l'administration régionale et sous-régionale et les organisations de la société civile.

Enfin, le document sur la coopération transfrontalière 2014-2020 prévoit 5 programmes de coopération transfrontalière terrestre parmi les 12 concernant tout le voisinage de l'Union et plus précisément le programme de coopération entre la Lituanie, la Lettonie et la Biélorussie, le programme de coopération entre la Pologne, la Biélorussie et l'Ukraine, le programme de coopération entre l'Hongrie, la Roumanie, la République slovaque et l'Ukraine, le programme de coopération entre la Roumanie et la Moldavie et le programme de coopération transfrontalière entre la Roumanie et l'Ukraine. De plus, le document prévoit un programme de coopération maritime, celui de mer Noire.

Toutefois, le nouvel Instrument de voisinage offre la possibilité de la mise en place des programmes de coopération transfrontalière au sein des nouveaux

⁴⁸² European Commission, Directorate General for development and cooperation-Europeaid, European external action service, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014 - 2020, Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)

instruments apparus après l'expiration de l'IEVP. Le règlement 232/2014 sur l'établissement de l'IEV⁴⁸³ prévoit dans son article 9 le financement des programmes opérationnels communs qui constituent le cadre opérationnel du développement des programmes de coopération transfrontalière. Au-delà de l'IEV, le FEDER peut cofinancer les programmes opérationnels communs et, par conséquent, les projets de coopération transfrontalière, avec l'Instrument de pré-adhésion qui pourrait aussi être utilisé comme ressource financière. Dans ce contexte, la durée des programmes de coopération transfrontalière est de 7 ans sans exclure une révision à la fin de l'année 2018 afin que les objectifs et le financement soient définis à nouveau.

⁴⁸³ Règlement (UE) N° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 sur la mise en place d'un Instrument européen de voisinage, L 77/27

DEUXIÈME PARTIE :
LES RÉGIMES JURIDIQUE ET FINANCIER DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE
DE VOISINAGE

La politique européenne de voisinage constitue une politique européenne particulière qui ne se confond pas avec les autres politiques extérieures européennes et elle garde ses caractéristiques techniques et politiques particulières, entre les relations typiques européennes avec les pays tiers et les relations privilégiées avec les partenaires à s'adhérer à l'Union. Son invention a servi les nouvelles données politiques, économiques et énergétiques, apparues dans la région de l'Europe de l'Est à la fin du 20^e siècle et elle est arrivée évidemment juste après le « big bang » des frontières de l'Union européenne grâce à l'adhésion des dix pays surtout orientaux à la famille communautaire en 2004.

L'apparition de la politique de voisinage et sa constitution théorique en premier lieu ont montré son traitement déficitaire par l'Union et ses institutions qui cherchaient à trouver un cadre de coopération avec les pays qui se trouvent au-delà de ses nouvelles frontières. A cet égard, l'originalité de cette politique qui s'apparaît pour la première fois pendant les chroniques communautaires et européennes justifie les hésitations bilatérales en ce qui concerne son adoption, son développement et sa mise en place.

Dans le même ordre logique, la base légale de la justification de la politique de voisinage dans le droit primaire de l'Union et de l'ex-Communauté européenne est assez compliquée. La conceptualisation et la réalisation médiocre de la politique extérieure européenne, exprimée surtout par la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), constituent une sorte de préoccupation pour la mise en place de toutes les politiques externes de l'Union. Le rôle global de la PESC qui dominait l'ex-

deuxième pilier de l'Union européenne, le terrain consacré à la présence de l'Union dans la scène internationale, influence et engage la politique de voisinage comme toutes les autres politiques externes.

En même temps, l'absence d'homogénéité de l'action externe de l'Union et l'intervention des Etats membres quant à la mise en place des politiques européennes externes ont mené à l'amointrissement de la politique de voisinage dès sa naissance, ainsi qu'à la diminution de sa crédibilité aux yeux des pays partenaires de l'Europe de l'Est. Ainsi, l'espace d'action octroyé aux Etats membres par l'Union dans le domaine des relations externes a créé des politiques maîtrisées surtout par eux, en leur permettant de régler les actions et les moyens politiques et juridiques impliqués en dépit des Institutions européennes. Parmi les conséquences négatives de cette domination des Etats membres au niveau des relations extérieures de l'Union, on distingue l'absence d'une identité européenne commune dans les relations internationales de l'Union et les ambiguïtés relatives à l'utilisation et l'interprétation des articles des traités sur l'Union européenne et les possibilités pour la formation d'une politique extérieure européenne.

Effectivement, malgré les efforts significatifs de l'Union pour la monopolisation des relations européennes externes par la Commission, la présence des États membres dans la régulation de celles-ci, donne une place secondaire aux institutions européennes et elle produit une confusion sur les procédures de prise de décisions dans l'exercice de la politique de voisinage. Même si l'article 11 TUE⁴⁸⁴ donne l'impression d'une ligne directrice sur la politique européenne externe qui semble avoir clarifié le rôle des acteurs pour sa conceptualisation et sa mise en place, exprimée surtout par la PESC où sont élaborées les relations internationales de l'Union, finalement, l'intervention des États membres apparaît comme le facteur crucial du développement des relations bilatérales entre les pays partenaires de l'Europe de l'Est et l'Union. Le rôle primordial des États membres tant pour la mise

⁴⁸⁴ Selon l'article 11 TUE l'Union définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité, dont les objectifs sont la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, le renforcement de la sécurité de l'Union, le maintien de la paix et de la sécurité internationale, la promotion de la coopération internationale, le développement de la démocratie et de l'état de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

en œuvre de la politique de voisinage que son développement résultait de l'ex-article 24 TUE, dans la mesure où aucun accord avec les pays tiers ne lie un Etat membre s'il déclare qu'il doit se conformer à ses propres règles constitutionnelles. Même si le nouveau article 37 TUE du traité de Lisbonne a modifié l'ex-article 24 TUE ce qui a constitué une disposition importante sur le chemin de l'acceptation par les États membres des accords de partenariat et de coopération avec les pays de l'Europe de l'Est, les gouvernements européens gardent toujours leur rôle distinct grâce au nouvel article 31 TUE qui permet aux membres du Conseil qui s'abstiennent d'un vote sur l'action extérieure de l'Union de ne pas appliquer la décision sans nier l'engagement de l'Union par celle-ci.

À l'origine, la politique de voisinage gérée parallèlement par l'Union et les Etats membres se voit justifiée tant au sein du droit primaire de l'Union (Titre 1) qu'au sein des accords de partenariat et de coopération ou des accords d'association qui privilégient la présence et le rôle actif des Etats membres sur la régulation des relations bilatérales (Titre 2). Dans ce contexte du partage des compétences entre l'Union et ses membres, la politique de voisinage doit s'analyser juridiquement tant dans le cadre posé par les traités instituant l'ex-Communauté et l'Union que d'après les caractéristiques juridiques des accords conclus avec les pays de l'Europe de l'Est.

En conséquence, la revalorisation des relations de l'Union européenne avec les pays de l'Europe de l'Est à la base de la conclusion de nouveaux accords contraignants pour les Etats membres semble une affaire complexe tant au niveau de la compétence des institutions et des États membres qu'au niveau de la formation d'un comportement unique de l'Union face aux pays tiers.

TITRE 1: LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE APPARUE DANS LE DROIT PRIMAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le manque d'une politique européenne externe commune et la répugnance des Etats membres d'octroyer leur compétence à la régulation de leurs relations internationales à l'Union européenne, mettent une série d'obstacles et de difficultés au développement de n'importe quelle sorte de politique étrangère de l'Union européenne. L'ouverture de l'Union aux ex-pays socialistes crée simultanément le besoin pour l'Union d'intensifier ces liens avec les pays qui se trouvent au-delà de ses frontières orientales. Les nouvelles données apparues au continent européen et l'émergence de l'Union à une force importante dans la scène internationale pressent pour le développement d'une politique européenne externe spécifique qui impliquera les pays de l'Europe de l'Est qui restent hors de l'Union et qui demandent de nouvelles relations avec l'ouest et à l'instar de la Russie.

Dans ce cadre, l'Union européenne a cherché à inventer une politique extérieure au sein de l'ex-deuxième pilier et toujours avec la coopération des Etats membres qui gardent une partie importante de la formation des relations internationales de l'Union. Les instruments qui lui sont octroyés par le droit primaire sont variables en raison du manque de références et d'une base unifiée réglant la mise en place des politiques extérieures par l'Union. Il est impressionnant de constater que la politique de voisinage a été placée dans le cadre de la DG Elargissement avant son transfert à la politique étrangère de l'Union. Cette sémiologie dévoile la complexité de la fondation d'une politique globale européenne qui va régler les relations bilatérales de l'Union avec les pays voisins de l'Est. Dans ce contexte, l'Union en faisant usage de toutes les bases légales disponibles prévues par les traités instituant l'Union et la Communauté européennes, essaie de justifier l'apparition de cette nouvelle politique externe de manière satisfaisante, sans lacunes et imprécisions jusqu'à l'apparition du traité de Lisbonne qui semble donner une réponse capable à justifier la distinction de

la politique de voisinage parmi les autres politiques européennes extérieures (Chapitre 1).

Prenant alors en compte la situation compliquée dominant le terrain du développement de la politique européenne externe, la politique de voisinage, malgré sa dimension variée, fait partie du deuxième pilier et à cet égard a besoin de la coopération accrue avec les autres politiques étrangères et surtout la PESC pour son évolution. Sans être confondue avec les autres politiques pour la région, elle doit conserver ses propres caractéristiques et profiter des instruments offerts par eux comme les ressources financières partagées, les accords commerciaux déjà mis en place et les spécialistes pour la région. De toute façon, la politique de voisinage est planifiée comme partie intégrante du plan global pour la région et elle s'enlace inéluctablement aux autres politiques européennes dites extérieures s'adressant aux pays de l'Europe orientale (Chapitre 2).

CHAPITRE 1:

LA NAISSANCE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE EN VERTU DU TRAITÉ INSTITUANT L'UNION EUROPÉENNE

La genèse de la politique de voisinage s'appuie sur les nombreux articles des traités instituant la Communauté et l'Union européennes en raison de sa complexité et du manque de référence stricte. L'Union européenne qui voulait la création de la politique de voisinage avec une légalité complète, a cherché à la fonder sur tous les articles de traités possibles relatifs aux relations internationales et au développement des actions avec les pays tiers. Ainsi, malgré les problèmes et les ambiguïtés accompagnant l'exercice des politiques européennes externes, les traités sur l'Union et sur la Communauté européennes offrent la base légale pour le développement des politiques spéciales liant l'Union et les Etats membres (Section 1).

Toutefois, l'évocation des différents articles du droit primaire pour la justification de l'apparition et de la mise en œuvre de la politique de voisinage à chaque fois, crée une situation particulière en rendant les choses plus fragiles et plus compliquées du fait de l'implication des Etats membres qui gardent un rôle interventionniste important dans l'exercice de la politique étrangère de l'Union. Ainsi, de la politique commerciale commune jusqu'à la conclusion des accords bilatéraux avec les pays tiers, l'Union doit justifier sa présence en vertu de son droit primaire sans perturber l'action des Etats membres.

En effet, la combinaison des diverses bases juridiques pour la justification de l'apparition de la politique de voisinage implique non seulement les Etats membres mais aussi les Institutions européennes qui sont chargées de la mise en œuvre et de l'évolution de la politique de voisinage selon le domaine d'action et leur contribution prévue par les traités (Section 2). Dans ce contexte, les Institutions européennes jouent un double rôle : d'une part, elles préparent le terrain pour la mise en place de la politique de voisinage comme par exemple dans le cas de la création de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat par la Commission et d'autre part, elles jouent

un rôle complémentaire dans les accords mixtes où les Etats membres dominant et règlent leur évolution.

SECTION 1: L'APPARITION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE DANS LES TRAITÉS INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ ET L'UNION EUROPÉENNES

Si on essayait d'imaginer l'armature juridique de la politique de voisinage selon les articles du droit primaire de l'Union européenne évoqués chaque fois pour son apparition dans les relations bilatérales avec les pays tiers de l'Europe de l'Est, on aboutirait à la division de la base juridique en deux catégories : celle de la fondation de la politique de voisinage et celle qui permet la conclusion des nouveaux accords d'association avec les pays partenaires.

Ainsi, il résulte des traités de Maastricht et surtout d'Amsterdam, une pléthore d'articles constituant la base juridique de la politique de voisinage et justifiant les actions variées de l'Union par rapport au développement de ses relations avec les pays tiers de l'Europe de l'Est. Malgré cette interférence fréquente de la politique de voisinage avec les textes des traités, il n'y a aucune référence directe à la genèse de la politique de voisinage dans le traité d'Amsterdam qui se trouve en vigueur pendant la période de l'apparition de la politique de voisinage (paragraphe 1).

Effectivement, malgré l'effort impressionnant de l'Union pour mettre un cadre aux relations avec son voisinage, la recherche continue de la base juridique appropriée dans les textes du droit primaire des Communautés européennes, crée des ambiguïtés et des doutes conduisant souvent à l'intervention de la Cour de justice. Toutefois, la politique de voisinage suit la situation actuelle de la politique externe de l'Union européenne qui reste toujours embryonnaire.

Pourtant, le besoin accru d'un traitement différent des pays tiers frontaliers à l'Union et son extension continue grâce à l'adhésion des ex pays socialistes et des pays des Balkans, comme la Croatie, ont fortifié au niveau de l'Union l'idée de

l'approfondissement de sa politique de voisinage et de sa défense au niveau des traités. Ainsi, au-delà de l'essai du traité constitutionnel d'établir une base juridique distincte pour la politique de voisinage mais sans réussite en raison de sa non ratification, le coup d'envoi de l'émergence de la politique de voisinage par le droit primaire a été donné par le traité de Lisbonne qui introduit officiellement le premier texte en vigueur du droit primaire de l'Union européenne faisant référence à la conceptualisation d'une nouvelle approche de l'Union vis-à-vis des pays voisins. Pourtant, le traité de Lisbonne se situe dans le prolongement d'une période plus centrée sur présence sur la scène internationale de l'Union commencé après le traité de Nice (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1: L'ABSENCE D'UNE RÉFÉRENCE STRICTE À LA POLITIQUE DE VOISINAGE DANS LES TEXTES DU DROIT PRIMAIRE DE L'UNION AVANT LE TRAITÉ DE LISBONNE

L'apparition de la politique de voisinage en 2003 et sa mise en œuvre les années suivantes ont été effectuées sur les bases juridiques diverses à cause de la complexité du traité instituant l'Union européenne. Les faiblesses du deuxième pilier et la recherche des préoccupations utilitaires par les Etats membres n'ont pas permis l'approche plus méthodique et plus cohérente vis-à-vis des pays voisins de l'Europe de l'Est. Le manque d'un article concret capable à faire naître la politique de voisinage a donné un caractère flou à sa motivation et cela a créé une méfiance justifiée du côté des pays partenaires.

En effet, en s'appuyant sur les textes originaires des traités, tant l'Union que la Communauté européenne ont fait usage d'une série d'articles pour exercer leurs compétences relatives à la politique de voisinage qui pourraient se classer en deux groupes : ceux qui sont liés explicitement au développement de la politique externe de l'Union européenne, la région de l'est incluse (A) et les autres qui pourraient constituer une base juridique pour la politique de voisinage, conçus d'une interprétation extensive (B).

A. LES ARTICLES DU TRAITÉ INSTITUANT L'UNION EUROPÉENNE LIÉS DIRECTEMENT À LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

Comme on l'a déjà remarqué, l'absence d'un article spécifique pour la naissance de la politique de voisinage et le développement des relations européennes avec les pays de l'Europe de l'Est dans les traités instituant l'Union et la Communauté européenne, a créé le besoin de la recherche d'une base juridique capable de justifier la mise en place de la politique de voisinage. Vu le fait que la politique de voisinage ou plus généralement l'entretien d'un esprit de collaboration entre l'Union et les pays partenaires de l'Europe de l'Est fait partie intégrante d'une attitude incohérente caractérisant les relations externes de l'Union, ce phénomène dévoile l'immaturation du deuxième pilier de la construction européenne.

Dans ce cadre assez vague, la conception d'une politique réglant les relations européennes avec les pays de l'Europe de l'Est forme juste une pièce de ce puzzle difficile à se reconstituer. Pour réaliser une politique centrée aux intérêts des pays de l'Europe de l'Est, l'Union évoque quelques articles privilégiant le développement des ces relations. Ainsi, la fondation juridique de la politique de voisinage s'effectue surtout sur des articles généraux relatifs à la présence et à l'action de l'Union sur la scène internationale. D'un côté, l'ex-article 3§2 du traité de l'Union européenne semble être suffisant à soutenir la mise en œuvre d'une politique destinée au voisinage de l'Union (1) et de l'autre côté, l'ex-article 2§2 TUE offre la place pour l'identification de cette politique qui ne pourrait qu'appartenir à l'ensemble de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (2).

1. L'ex-article 3§2 TUE : la Politique européenne de voisinage : une partie intégrante des relations extérieures de l'Union européenne

Le développement des relations extérieures de l'Union européenne ne peut pas échapper à l'obligation de l'exercice de manière cohérente de chaque action menée par l'Union dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement⁴⁸⁵. L'esprit général de l'ex-article 3§2 TUE impose comme obligation majeure de l'Union européenne à agir d'une manière homogène dans le domaine des relations étrangères en reliant cette action à un groupe de politiques européennes. Ainsi, malgré le caractère flou de l'article justifiant partiellement l'apparition de la politique de voisinage pendant sa genèse et avant la mise en place du traité de Lisbonne, il met comme limites, l'alignement de l'exercice de l'action extérieure de l'Union sur les politiques principales de l'action communautaire comme l'économie et le développement mais aussi la sécurité et les relations étrangères.

La justification de la légitimation de la politique de voisinage semble être nécessaire pour que l'Union puisse affronter le scepticisme et les réticences des pays membres face à l'implication accrue de la Commission à la formation des leurs relations étrangères. La recherche d'une base solide pour la mise en œuvre de la politique de voisinage a conduit à la mise en émergence des dispositions communes du traité instituant l'Union européenne tel que modifié par le traité de Nice⁴⁸⁶. Ainsi, l'article 3§2 TUE, qui dépasse les piliers de l'Union, implique la coopération interinstitutionnelle afin de soutenir la personnalité juridique de l'Union sur la scène internationale. La coordination des compétences, issue de l'article 3§2 du traité sur l'Union européenne, justifie les actions menées sur la base des différents traités, les relations avec les pays voisins tiers incluses.

⁴⁸⁵ L'article 3§2 TUE prévoit que « l'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement »

⁴⁸⁶ Article 1 à 7

Pourtant, chaque action de l'Union relevant du domaine de la politique étrangère est tenue par son obligation d'éviter les contradictions de ses politiques et par l'intervention des Institutions de l'Union qui en les surveillant, veillent à leur cohérence. Grâce à cette disposition pour la coopération interinstitutionnelle renforcée, la politique de voisinage trouve une partie de sa légitimation à cet article. De plus, cette référence à la sécurité relie les actions menées par les relations étrangères de l'Union au sujet des politiques de défense et de sécurité commune, explicitement prévues par l'article 2§2 du traité sur l'Union européenne, influençant la mise en œuvre de la politique de voisinage.

2. L'ex-article 2§2 TUE : la contribution de la Politique européenne de voisinage au rôle international de l'Union européenne

Ayant souhaité développer son rôle et sa personnalité juridique dans la scène internationale, l'Union européenne a essayé de promouvoir son action extérieure malgré le déficit apparu dans le traité instituant l'Union et le droit primaire de sa fondation. Le point fort du traité d'Amsterdam qui n'a pas été modifié par le traité de Nice, était l'ex-article 2 TUE et son deuxième paragraphe constituant la base juridique d'une série d'initiatives du deuxième pilier. Mélangée avec d'autres priorités de l'Union, son action extérieure se définit comme un objectif majeur à côté de la promotion de l'acquis communautaire et de la suppression des frontières internes. Dans ce cadre, l'Union se sent prête à discuter de ses relations externes sans incomber aux Etats membres qui gardent plus ou moins leur autonomie actuelle quant à l'exercice de leur politique étrangère.

Donc, le manque d'une base explicite dans les traités pendant la genèse de la politique de voisinage en 2003, emmène l'Union à inclure cette nouvelle politique dans son initiative pour le développement d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la formation d'une politique de défense commune. L'immaturation au niveau textuel ne peut pas être un obstacle à la mise en œuvre de cette politique innovatrice. Ainsi, cette référence générale de l'affirmation de l'identité européenne

sur la scène internationale est capable de justifier la légitimité de la fondation de la politique de voisinage.

L'article 2 du TUE, issu du traité d'Amsterdam relie le développement d'une politique étrangère de l'Union au champ de la sécurité. Plus précisément, le deuxième paragraphe prévoit la possibilité pour l'Union de créer un espace de sécurité externe grâce au développement d'une politique étrangère cohérente selon les modalités posées par l'article 3§2 TUE à l'instar de la création d'un espace interne de sécurité et de justice posée par son premier paragraphe. Dans ce cadre, une politique extérieure vis-à-vis des pays voisins et surtout ceux au-delà des frontières orientales est possible. Cette diplomatie concentrée de l'Union planifiée pour ses voisins de l'est ne peut pas être perçue que dans le fond de la sécurité et de la défense commune de l'Union.

En outre, l'ex-article 2§2 TUE, en tant qu'article des dispositions générales, offre un terrain pour l'invention des politiques externes de l'Union quelles que soient. A cet égard, la politique de voisinage trouve sa place dans le plan général de l'Union pour la région de l'Europe de l'Est, présentée comme moyen d'affirmer son identité sur la scène internationale.

B. LES ARTICLES DU TRAITÉ INSTITUANT L'EX-COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE PERMETTANT LA MISE EN PLACE DE POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

La légitimation de la politique de voisinage n'est pas limitée aux articles sur l'exercice de la politique étrangère de l'Union européenne. La nécessité de la régulation des relations de l'Union avec ses nouveaux voisins de l'Est et la volonté de l'ex-Communauté pour la transmission de ses acquis et de ses valeurs fondamentales à ses alentours ont permis l'utilisation d'une série d'articles du TCE pour la mise en œuvre de la politique de voisinage.

Ainsi, la politique de voisinage se considère comme le synonyme d'expression des pratiques et des politiques de l'Union, de la Communauté, de leurs institutions et

des Etats membres, développées dans le but de promouvoir d'un côté la cohérence entre les Institutions européennes (cohérence horizontale) et d'autre côté la cohérence entre les Etats membres et la Communauté (cohérence verticale). En outre, l'essai de l'Union pour une gestion cohérente de ses actions extérieures, apparu dans le traité d'Amsterdam, impliquant en même temps les relations extérieures de la Communauté et des Etats membres, a été fixé dans l'ex-article 13 TUE pour la mise en place des Stratégies Communes, un instrument qui semblait utile avant l'apparition de la politique de voisinage, surtout grâce à son fonctionnement alternatif dans un cadre surpassant les piliers.

A cet égard, la politique de voisinage et son mécanisme offrent cette possibilité de l'invocation parallèle aux trois piliers pour sa mise en activité, en vertu des dispositions du traité Communauté européenne qui promeuvent son marché intérieur, la libre circulation des marchandises et la modification des termes de taxation et de dédouanement. C'est d'abord dans le cadre de l'ex-article 133 TCE que la Communauté européenne a vu se dessiner son plan pour le développement d'une politique plus concrète vis-à-vis ses voisins de l'Est (1). La délimitation de son modèle économique et commercial dépend de ses relations commerciales avec ses voisins et la politique de voisinage semble être le meilleur garant à ces fins. De plus, le rôle complémentaire et la flexibilité de l'article 310 TCE justifient d'une façon générale le développement des relations bilatérales entre la Communauté et les Etats tiers ou les Organismes internationales sans empêcher son usage par les politiques étrangères concrètes de l'Union, la politique de voisinage incluse (2).

1. L'ex-article 133 TCE (art. 207 TFUE) : la dimension commerciale de la Politique européenne de voisinage dans sa genèse

Comme on l'a déjà indiqué, l'inclusion des pays partenaires de l'Europe de l'Est au marché commun de la Communauté européenne après l'élargissement de l'Union le 1^{er} mai 2004, offre tous les bénéfices possibles aux pays tiers qui désirent aligner leurs politiques économique et commerciale aux lignes communautaires et constitue un des objectifs importants de la mise en œuvre de la politique de voisinage. Ainsi, la

politique commerciale commune a trouvé un champ d'application différent du champ communautaire en dépassant les frontières européennes.

Dans ce contexte, l'ex-article 133 TCE et plus précisément ses quatre premiers paragraphes, définissent les modalités et la notion de l'exercice de la politique commerciale commune. A partir de cette référence permettant l'application de la politique tarifaire et la libération du commerce intracommunautaire, la Communauté obtenait une possibilité de transmettre son droit et son ordre commercial aux pays tiers, grâce à la conclusion des accords mixtes avec ses partenaires, prévus par le paragraphe 3⁴⁸⁷. Ce paragraphe attribuait explicitement une compétence externe à la Communauté pour conclure des accords internationaux relevant de son champ d'application. Pourtant, vu la nature de la politique de voisinage et les approximations existant dans ces dispositions, il est nécessaire de clarifier la délimitation des compétences communautaires au développement des relations étrangères en vertu de la politique commerciale commune et l'article 133§3.

Effectivement, la politique de voisinage est devenue juridiquement une réalité grâce à la conclusion des accords de partenariat et de coopération entre la Communauté et les pays tiers de l'Europe de l'Est. Ces accords conclus avec l'Ukraine et la Moldavie en 1994, avec la Biélorussie en 1995 et avec les pays du Caucase du sud en 1996 sont des accords mixtes, issus de l'ex-article 133 TCE mais dépassant les limites posées par lui. Il s'agit alors des accords mixtes qui visent premièrement à la régulation des échanges commerciaux mais ils les dépassent en prévoyant une série de mesures indirectement liées au commerce et à l'économie. Ainsi, la Communauté a obtenu le droit de conclure des accords avec les pays de l'Europe de l'Est dans le but de traiter les matières commerciales en interprétant d'une manière extensive les préoccupations posées par l'ex-article 133 TCE. Pourtant, pour éviter les obstacles juridiques et d'application des ces accords, la Communauté a cherché à appliquer d'autres bases juridiques complémentaires à l'ex-article 133§3 TCE suffisant à justifier la compétence de la Commission et à surpasser le rôle primordial des Etats membres. Ainsi, la politique de voisinage utilise une

⁴⁸⁷ Si des accords avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil qui l'autorise à ouvrir des négociations nécessaires

méthodologie juridique plus exclusive que ses prédécesseurs en faisant usage dans un premier niveau de l'article qui se réfère au commerce et aux tarifs et ensuite d'une pléiade d'articles impliquant le rôle de la Communauté dans les relations internationales de l'Union et des Etats membres comme l'ex-article 310 TCE et 308 TCE.

Dans ce contexte, l'expansion du marché financier européen au-delà des frontières de l'Union qui permet l'alignement des conditions de circulation des marchandises et des capitaux dans les pays voisins de l'Europe de l'Est a octroyé à la Communauté la possibilité d'intervention dans un domaine géré surtout par l'Union, en provoquant ensuite le control par la Cour de justice européenne dans la mesure que le champ d'action des relations extérieures concerne l'Union et la Communauté en même temps. En outre, le caractère de mixité interplière des accords de partenariat et de coopération et par conséquent de la politique de voisinage a permis à la Communauté européenne sa présence d'une manière décisive à l'exercice des relations externes de l'Union grâce à l'ex-article 133 TCE qui complète l'action internationale de l'Union. Dans cet esprit, la CJCE dans son avis 1/78⁴⁸⁸, a retenu la position de la Commission pour une interprétation extensive de l'ex-article 133 TCE en appliquant l'article à l'ensemble des accords envisagés indépendamment de leur finalité ou des instruments créés par eux.

2. L'ex-article 310 TCE (art. 217 TFUE): son rôle cumulatif à la justification de la légalité de la Politique de voisinage

Malgré son caractère excessif, l'article 310 TCE manque de clarté dans la mesure où sa formulation est pleine d'ambiguïtés et d'approximations. En effet, la Communauté, d'après l'ex-article 310 TCE, pouvait conclure des accords avec les pays tiers créant une association caractérisée par des droits et d'obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Au premier regard, la base juridique offerte semble suffisante à appuyer la mise en œuvre de la

⁴⁸⁸ CJCE, 4 octobre 1979, avis 1/78, *accord international sur le caoutchouc naturel*, Rec., p. 2871

politique de voisinage dans la partie orientale de l'Europe. Pourtant, une étude approfondie des notions spécifiques dévoile le caractère faible de cet article.

Les modalités de l'application de l'ex-article 310 TCE ne sont pas assez concrètes pour faciliter par la Communauté son évocation. Ainsi, la définition de « l'association » prévue par cet article est très peu précise. À partir du risque de confusion entre ces accords d'association et les accords appelés traditionnellement accords d'association constitutionnelle⁴⁸⁹, la plupart des accords conclus entre l'Union ou la Communauté européenne et les pays tiers comportent des obligations réciproques. Alors, la détermination des sens « actions en commun » et « procédures particulières » rend les choses plus compliquées et l'usage de l'ex-article 310 TCE incommode. Dans ce cadre, les insuffisances des textes permettent une série d'interprétation de « l'association » pour rendre solide l'usage de l'ex-article 310 TCE et surpasser les lacunes incluses. On pourrait alors l'expliquer en termes de contenu ou lui donner le caractère principalement économique. De toute façon, « l'association » mis en place par l'ex-article 310 TCE et mis en œuvre pour justifier juridiquement la genèse de la politique de voisinage se caractérise par une intensité particulière.

En outre, l'intervention de la Cour de justice de la Communauté européenne était assez importante par rapport à la clarification du terme « association » de l'ex-article 310 TCE en déterminant la place et les bouts d'« association » dans le domaine d'action extérieure de l'ex-Communauté européenne. Dans son arrêt « Demirel », la Cour de justice définit l'accord d'association comme ce qui crée des liens privilégiés avec un pays tiers qui doit participer au moins au système communautaire⁴⁹⁰. Pourtant, selon quelques auteurs comme S. Peers⁴⁹¹, tous les accords conclus sur la base de l'ex-article 310 TCE ne prévoient pas d'obligations réciproques et surtout n'impliquent pas la participation des pays tiers au système

⁴⁸⁹ Thierry DEBARD, « *un regard critique sur les instruments traditionnels des relations socio-économiques de l'Union européenne, L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage* », ed. Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 111

⁴⁹⁰ Affaire 12/86 Meryem Demirel contre Schwabisch Gmund [1987] ECR 3719, par. 7

⁴⁹¹ S. PEERS, *EC "frameworks of international relations: co-operation, partnership, association"* in: A. and C. Hillion (eds), *The General Law of EC External Relations*, (London, Sweet and Maxwell, 2000) pp. 160-178, at 175

communautaire. De plus, il y a des accords de partenariat qui impliquent plus des obligations d'intégration que des accords d'association.

Dans ce cadre, on constate le rôle complémentaire de l'article 310 TCE pour la conclusion des accords d'associations avec des pays tiers en comparaison à l'ex-article 133 TCE qui dominait la formation des relations externes de l'Union et de la Communauté européenne pendant la période de la genèse de la politique de voisinage. En outre, pendant les années 1980 et 1990, les Communautés européennes ont conclu des accords sur la base de l'ex-article 310 TCE en nombre infime et surtout avec les pays de l'EEC ou les PECO.

Par conséquent, on pourrait constater que l'application de l'ex-article 310 TCE dans les relations externes des Communautés européennes ne concernait pas seulement la Communauté européenne mais il fonctionnait sous le regard de l'Union européenne qui définit sa politique extérieure. En outre, la conclusion des accords selon cet article vise à la promotion du développement économique et social réciproque des participants sur la base d'une coopération multidimensionnelle, identique à celle prévue pour la politique de voisinage et les pays de l'Europe de l'Est.

PARAGRAPHE 2: LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE APRÈS LE TRAITÉ DE NICE

Le traitement modeste par l'Union européenne de ses relations avec les pays de l'Europe de l'Est est manifesté dans les textes des traités de Maastricht et d'Amsterdam. Pourtant, l'évolution des Communautés européennes et les modifications dans les rapports diplomatiques internationaux ont conduit l'Union à réviser son approche vis-à-vis de ses voisins orientaux en commençant par son droit primaire. Dans ce cadre, on pourrait pas ignorer le premier essai de l'Union pour définir une base juridique directe à la conceptualisation de la politique de voisinage au sein du texte établissant une constitution pour l'Europe (A) dont le rejet gèle a refoulé instantanément l'opportunité pour le renforcement d'une politique régionale faible mais l'Union a été forcée de trouver d'autres solutions pour réaliser son intérêt

augmenté pour les ex-pays soviétiques. Enfin, l'évolution des traités grâce à l'adoption du traité de Lisbonne (B) a offert l'opportunité d'une reconstitution des relations entre l'Union et les pays partenaires de l'Europe de l'Est.

A. L'ARTICLE I-57 DU TRAITÉ SUR LA CONSTITUTION EUROPÉENNE: LA PREMIÈRE NOMINATION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE DANS LE DROIT PRIMAIRE DE L'UNION

L'essai de la consolidation de la cohérence européenne et du renforcement de la fédéralisation de l'Union est dévoilé par la préparation d'un texte équivalent à une constitution capable d'engager tant l'Union que les États membres vers une direction d'unification des leurs politiques externes. Ainsi, la volonté des rédacteurs de la «Constitution européenne» pour initier les pensées et les actions de l'Union et des États membres vis-à-vis des pays de leur voisinage prend corps en vertu de l'article I-57 (1) qui met un nouveau cadre à l'approche européenne et au rôle des États voisins dans la scène européenne.

Dans ces conditions, l'article I-57 arrive à reformuler tant les articles 2 et 3 TUE que l'article 133 et 310 TCE de traité d'Amsterdam en créant un seul article, plus complet et plus efficace, avec un contexte explicite en ce qui concerne le développement des relations privilégiées entre l'Union et les pays de son voisinage. Autrement dit, l'Union essaie construire une base stable de la légitimation de la politique de voisinage qui devient comme ça une politique plus crédible et plus attrayante pour les pays partenaires. Pourtant, le rêve ne dure pas longtemps à cause du rejet de traité instituant une constitution pour l'Europe ⁴⁹² et ensuite, le réchauffement des relations avec les pays d'Europe de l'Est s'éloigne pour l'instant.

De toute façon, on constate qu'une analyse des dispositions de l'article I-57 serait utile, dans la mesure qui semble être complet mais qui cache une série de

⁴⁹² Le texte établissant une constitution pour l'Europe a été rejetée après les referendums négatifs en France (29.5.2005) et aux Pays-Bas (1.6.2005)

lacunes (2) qui pourraient potentiellement entraver la mise en œuvre de la politique de voisinage ou constituer un exemple à éviter dans l'avenir.

1. L'article I-57§1: la première base juridique pour la Politique européenne de voisinage

Les nouvelles données mondiales et le renforcement de la présence de l'Union aux évolutions internationales ont emmené les dirigeants de l'Union à mettre en priorité les politiques externes européennes, la politique de voisinage incluse. L'apparition du projet d'un traité instituant une constitution européenne en 2004, après les modifications médiocres du traité de Nice, offre une solution aux approches agitées de la Communauté et des Etats membres vis-à-vis des pays qui entourent l'Union européenne. La consécration d'un article spécifique à la régulation des relations européennes avec ses voisins dévoile l'intérêt réel de l'Union pour une approche sincère des pays voisins qui considèrent comme dangereux la construction d'une « Europe forteresse », difficilement accessible par les non européens.

En premier lieu, l'Union, créée, au-delà de la logique des piliers, un titre particulier dédié aux relations européennes avec son environnement proche⁴⁹³. Dans cette structure textuelle, les accords conclus avec les pays partenaires voisins selon l'article I - 57 se diversifient des dispositions de la politique d'adhésion,. D'après cet article, l'Union obtient le droit de *développer des relations privilégiées avec son voisinage, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération*. En effet, l'Union condense dans cet article l'esprit et les dispositions de sa politique tracé sur une série d'articles des traités permettant le développement de la politique de voisinage. Ainsi, on remarque les principes du respect des valeurs européennes emmenant à la cohésion des actions de l'Union (art. 3§2 et art. 11§1, point. 1, art. 19 TUE), du renforcement de la paix autour de ses frontières (art. 11§1,

⁴⁹³ Projet pour une constitution pour l'Union européenne, partie 1, Titre VIII *l'Union et son environnement proche*

point 3 TUE) et de la coopération avec les entités tiers, pays ou organisations internationales (art. 11§1, point 4, art. 19, art. 24 TUE).

En outre, le deuxième paragraphe vise à instaurer un instrument légal pour la conclusion des accords spécifiques avec les pays voisins tiers en remplaçant les prévisions des articles 133 et 310 TCE du traité d'Amsterdam, en ce qui concerne la conclusion des accords bilatérales ou même multilatérales et les obligations et les droits réciproques y posés. La grande nouveauté de cette disposition sert à la possibilité de la conclusion des plusieurs types d'accords face aux seuls accords d'association insérés par l'ex-article 310 TCE. En effet, dans ce paragraphe, on distingue la suppression des limites posées par les traités par rapport à la confusion de la compétence et de la forme des accords en habilitant l'Union qui est la seule responsable de la promotion des relations avec les pays voisins.

En effet, le projet pour le traité constitutionnel, malgré sa non ratification, était le premier texte officiel du droit primaire qui a invoqué une politique concrète vis-à-vis des pays voisins et qui a donné un caractère distinct aux pays voisins dans l'ensemble des pays tiers. Jusqu' à l'apparition de la Constitution, il n'y avait aucune référence directe à l'Union et ses voisins et grâce à l'article I-57 l'aspect du voisinage obtient un rôle primordial.

2. L'article I-57§2: les ambiguïtés posées par les rédacteurs d'un texte établissant une constitution pour l'Europe

Malgré les progrès sur la politique de voisinage apparus dans le texte du traité constitutionnel, il est difficile d'apprécier la teneur politique des dispositions de l'article I-57§ 1 et 2. Ainsi, ce texte reconnaît l'existence des droits et des obligations réciproques d'actions en commun, d'obligations pour la conclusion des accords. Néanmoins, il est possible de constater l'absence de référence à des procédures particulières. De plus, l'apparition « de la concertation périodique » dans le traité constitutionnel, s'applique surtout aux accords d'association.

Ainsi, le texte constitutionnel semble être faible sur ses dispositions pour la mise en place d'une politique de voisinage en raison surtout d'un manque de liaison entre la situation actuelle et les prévisions du traité. Vu l'apparition de la politique de voisinage avant la proposition sur une « Constitution européenne », les rédacteurs du traité devaient apercevoir les nouvelles données dans les relations bilatérales et les évolutions politiques dans la région de l'Europe orientale. Ainsi, les arguments du texte sont ambivalents à cause de la confusion sur le type d'acte conventionnel fondant la relation de voisinage et l'inclusion des actes unilatéraux des institutions déjà mis en œuvre.

Ensuite, par rapport à la procédure de la conclusion des accords d'associations, le traité constitutionnel consacre un article qui décrit la procédure générale, en indiquant les éventuelles particularités à appliquer aux associations. L'article III-325, faisant partie d'une série d'articles du chapitre 6 relatif aux accords internationaux du titre V de la troisième partie, consacré à l'action extérieure de l'Union, implique le Parlement et le Conseil pour la conclusion des accords d'association mais sans préciser ni la notion ni le champ d'application des accords. En outre, les mêmes formules pour la conclusion des accords d'association n'ont pas été reprises en matière de voisinage. Cela pourrait signifier que l'association n'est pas identifiée au voisinage et qu'une relation de voisinage pourrait se développer en dépit de l'absence d'association.

On pourrait alors constater que toutes ces ambiguïtés dans la conceptualisation de la politique de voisinage apparues dans le traité constitutionnel ont dévoilé le manque d'enthousiasme des rédacteurs pour le passage des relations de l'Union avec les pays tiers d'une situation hésitante à celle d'un statut de pré-adhésion, déjà faite avec les pays PECO.

B. LE TRAITÉ DE LISBONNE

Le rejet de la « Constitution européenne », qui a diminué les espoirs d'une grande partie des pays voisins pour l'évolution de la politique de voisinage, a aussi provoqué une lacune au niveau textuel de la concrétisation de cette politique dans le droit primaire de l'Union. Toutefois, ce texte constitutionnel a constitué le premier essai de la reconnaissance du caractère politique particulier de la politique étrangère de l'Union vis-à-vis des pays qui font suite géographique naturelle aux nouveaux Etats membres et qui gardent des frontières communes avec eux.

Dans ce contexte, l'Union européenne décide de réagir immédiatement et, à l'instar du projet pour une « Constitution européenne », elle propose un traité plus complet que celui d'Amsterdam ou plus récemment de Nice. Ainsi, le traité de Lisbonne qui a été signé le 13 décembre 2007 constitue le premier texte officiel du droit primaire européen qui fait une référence expresse au développement d'une politique de voisinage par l'Union, grâce à son article 8 (1), qui introduit cette nouveauté par rapport au texte du traité de Nice. De l'autre côté, malgré la réussite de l'introduction d'un article entier consacré à la politique de voisinage dans le droit primaire de l'Union, le maintien des références diverses dans le traité de Lisbonne et les faiblesses de l'article 8 TUE créent des difficultés par la conceptualisation et la mise en œuvre de la politique de voisinage (2).

1. L'article 8 TUE: une référence directe à la Politique européenne de voisinage

Le rejet du projet pour une constitution européenne a entamé les travaux des européens pour la modification des traités de l'Union et ses Etats membres ont donné suite aux plans de l'Union pour le développement d'une politique unique vis-à-vis de ses voisins de l'Est. La non ratification du traité constitutionnel n'a pas démenti ses promesses et les demandes des voisins de l'Europe de l'Est pour l'approfondissement

de leurs relations axé sur une nouvelle politique de voisinage soit renforcée. Il apparaît par conséquent que la politique de voisinage, présente dans le traité de Lisbonne, reprend les éléments déjà présentés dans le traité constitutionnel, justifié par la nécessité d'un nouveau cadre des relations de l'Union et de ses voisins.

Repris alors par le traité de Lisbonne et son article 8§1, l'article I-57 du traité constitutionnel offrait la possibilité à l'Union et ses pays voisins de « *développer des relations privilégiées en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* ». A ce titre, on remarque la transcription exacte de ce qui était prévu pour le traité constitutionnel dans le texte du traité de Lisbonne. Probablement, les rédacteurs du traité ont jugé nécessaire d'insérer un tel article dans le corps du traité car la disposition similaire du traité constitutionnel satisfaisait leurs préoccupations.

De même, le deuxième paragraphe de l'article 8 TUE constitue une copie du deuxième paragraphe de l'article I-57, qui définit d'une manière vague la procédure de la mise en œuvre de ces relations privilégiées en vertu des accords spécifiques qui posent les droits et les obligations réciproques ou des actions en commun. La concertation périodique caractérise ces actions en renforçant l'élément du dialogue politique et la construction collective de la politique de voisinage.

2. Les points obscurs du traité de Lisbonne et la Politique de voisinage

Les rédacteurs du traité de Lisbonne s'approprient sans modifications les dispositions pensées dans le cadre du traité constitutionnel concernant la politique de voisinage. A partir des inconvénients déjà mentionnés dans le chapitre consacré au texte établissant une constitution pour l'Europe, le traité de Lisbonne dévoile les difficultés des dirigeants de l'Union pour insérer des nouvelles dispositions matérielles afin qu'elles puissent enrichir les relations privilégiées ou même les accords spécifiques prévus par l'article 8 TUE.

Entrant ainsi dans le champ des priorités des politiques extérieures de l'Union européenne, la politique de voisinage gagne un traitement spécifique dans le traité de Lisbonne, ce qui offre aux pays voisins de l'Europe de l'Est l'opportunité du développement des relations particulières avec l'UE. Pourtant, le traité sur le fonctionnement de l'Union qui remplace le traité instituant la Communauté européenne ne contient aucune nouveauté qui pourrait faciliter ou spécialiser les caractéristiques et la mise en œuvre de ces relations particulières. A cet égard, le TFUE reprend les ex-articles 310 et 133 TCE en entier⁴⁹⁴ et il les utilise pour justifier le développement de ces relations privilégiées. Ainsi, les difficultés déjà analysées dans le chapitre des inconvénients du traité constitutionnel sont actuelles et les dispositions de l'article 8 TUE se trouvent déficitaires, ce qui donne à la politique de voisinage une lisibilité insuffisante.

De plus, le traité de Lisbonne insère un nouvel article, l'article 212 TFEU qui offre une base légale à la conclusion des accords de partenariat et de coopération avec les pays tiers. Cet article crée une série d'ambiguïtés et finalement il rend les choses compliquées sans résoudre les problèmes actuels de la légalité de l'apparition de la politique de voisinage dans les pays de l'Europe de l'Est. Plus précisément, cet article offre à l'Union la possibilité à mener des actions de coopérations économique, financière et technique avec les pays tiers autres que les pays en développement. Ainsi, malgré la clarification de la distinction des ces actions de la politique de développement de l'Union offerte par le nouveau article 212 TFEU, il ne précise pas s'il se réfère aussi aux pays voisins de l'Union qui conservent leurs accords de partenariat avec l'UE.

Ensuite, l'apparition de l'article 8 TUE et sa liaison avec l'article 212 TFUE crée la question de l'application du dernier à la conclusion des accords avec les pays voisins de l'Europe de l'Est. D'une part, il est clair que cette base légale de l'article 212 TFUE servira à la conclusion des accords de partenariat avec les pays tiers qui ne sont pas voisins de l'Union. La question se pose pour l'utilisation de l'article 212 TFUE sur les relations de l'Union avec ses pays voisins. De plus, la mise en question de la possibilité pour les accords de l'article 212 TFUE de contenir des liens privilégiés ou des droits et des obligations réciproques comme ils sont prévus dans

⁴⁹⁴ Article 207 (133 TCE) et 217 (310 TCE) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

l'ex-article 310 de la conclusion des accords d'association crée des obstacles à son évocation dans le cas de l'article 8 TUE. De toute façon, les problèmes apparus dans le traité d'Amsterdam et de Nice se perpétuent dans le texte des nouveaux traités qui n'osent pas clarifier les choses.

SECTION 2: LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LEUR INTERACTION DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

Comme on l'a déjà indiqué, la politique de voisinage et la formation des relations bilatérales avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est constitue un droit tant de l'Union européenne que les États membres dans la mesure où ils désirent une liaison privilégiée avec leur entourage. Le rôle complémentaire de la politique de voisinage dans la politique étrangère et de sécurité commune du deuxième pilier ne laisse aucune place pour une interprétation erronée par les parties contractantes de la mise en œuvre de la politique de voisinage.

Dans ce cadre, les Institutions européennes et plus précisément la Commission et le Conseil jouent leur rôle prépondérant quant à la préparation des actions nécessaires au niveau textuel pour une mise en place réussie de la politique de voisinage. Pourtant, le champ d'action de l'ex-deuxième pilier limité par la présence des États membres n'a pas laissé aucune marge d'action indépendante aux Institutions européennes dont la présence dans cette politique est déficitaire.

Toutefois, il résulte, tant des textes officiels de l'Union que du droit primaire, que la Commission assure la planification et la préparation de la mise en œuvre de la politique de voisinage, dans la mesure où elle est compétente pour établir des Plans d'action dont l'importance pour le développement de la politique de voisinage est capitale (paragraphe 1). Pourtant, le Conseil semble être le facteur régulateur de la politique de voisinage, grâce à son rôle de gardien de toute question relevant de la

politique étrangère et de sécurité commune. Le Parlement joue le rôle de contrepoids au fonctionnement strict et bureaucratique de la Commission grâce à sa structuration plus démocratique et collective (paragraphe 2).

Ainsi, le terrain de l'exercice de la politique de voisinage constitue un exemple habituel de la concurrence des Institutions dans le champ du deuxième pilier quoi qu'il signifie. La Commission essaie de garder son indépendance d'action dépourvue du contrôle du Parlement et le Parlement revendique sa présence plus forte dans le cadre de la formation des décisions de l'Union et plus précisément dans le domaine de la politique étrangère. Enfin, le Conseil fonctionne avec une indépendance caractéristique en maintenant le monopole de décision dans son champ d'action.

PARAGRAPHE 1: LE RÔLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS LA POLITIQUE DE VOISINAGE

L'apparition de la politique de voisinage repose sur une initiative de la Commission ce qui dévoile l'importance majeure de cette institution sur la planification de la structure de la politique de voisinage et sa mise en œuvre. L'histoire de cette politique étrangère européenne commence par l'adoption d'une Communication⁴⁹⁵ par la Commission, un texte politique qui vise à une nouvelle phase de la régulation de relations de l'Union avec les pays de l'Europe de l'Est (A).

La Commission ne cède aucun de ses droits d'intervention à la formation des relations avec les voisins orientaux au Parlement européen en renforçant sa place grâce aux Plans d'actions, l'instrument principal de la mise en œuvre de la politique de voisinage (B). De cette manière, la Commission fait partie des acteurs qui dirigent le rapprochement avec les ex-pays soviétiques en définissant les limites et les termes de la coopération bilatérale, à côté des États membres.

⁴⁹⁵ Communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11.03.2003, « L'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud »

A. LES COMMUNICATIONS DE LA COMMISSION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

La politique de voisinage faisant partie de l'exercice de la diplomatie européenne vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est est déroulée dans le cadre du fonctionnement des agents appartenant à la Direction Générale des Relations Extérieures de la Commission. Ces agents sont compétents de la préparation des communications, c'est-à-dire de l'arme principale de la mise en place de la politique de voisinage, laissant une moindre place aux autres institutions de l'Union.

On pourrait alors constater que la répartition des compétences des institutions dans le cas de la politique de voisinage, comme dans chaque politique extérieure de l'Union, permet à la Commission européenne de dominer dans ce domaine particulier de la politique européenne vis-à-vis des pays avoisins partenaires, surtout dans le domaine de la légitimation et de conceptualisation de la politique de voisinage. Elle est ainsi, l'institution qui joue le rôle de médiateur avec les pays de l'Europe de l'Est.

De toute façon, malgré le dysfonctionnement de la politique étrangère de l'Union la Commission joue le rôle principal à la formation des relations bilatérales avec les voisins de l'Union, grâce à sa tâche de production des communications, « la feuille de route » du fonctionnement de la politique de voisinage (1). Il apparaît alors que la Commission est la plus responsable de l'orientation de cette politique extérieure européenne, dans la mesure que le contenu des textes principaux de la politique de voisinage est soumis au pouvoir de l'influence de la Commission (2).

1. Le rôle primordial de la Commission dans le champ textuel de la Politique de voisinage

Malgré le constat que le Conseil semble être le décideur ultime des orientations politiques de la politique de voisinage, la Commission possède le pouvoir conceptuel

de la mise en place de la politique de voisinage, grâce à son action rédactionnelle de ses textes.

À mesure que la politique de voisinage fait partie intégrante de la Politique Étrangère et de Sécurité commune ou bien évidemment de l'action extérieure de l'Union, le rôle dominant de la Commission surtout dans le domaine d'économie et de marché donne l'impression que son intervention dans les relations bilatérales avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est apparaît faible tandis que la Commission cherche sa légitimité institutionnelle et politique. Pourtant, d'une manière générale, les traités octroient à la Commission un droit d'être associée aux matières de la politique étrangère, surtout exercée par les Etats membres et le Conseil. Dans ce cadre, le traité de Lisbonne permet à la Commission de coopérer avec le Conseil au sein du service européen pour l'action extérieure, un instrument créé pour le fonctionnement de la Haute Représentation aux affaires étrangères⁴⁹⁶ ou où même la Commission peut intervenir en matière d'action extérieure européenne pour assurer la cohérence de cette action⁴⁹⁷. En effet, le rôle de la Commission dans le deuxième pilier reste modeste en raison de la présence forte des Etats membres.

Toutefois, la politique de voisinage offre à la Commission la possibilité d'intervenir sur un champ de travail où sa compétence semble être limitée. La préparation et la rédaction des communications s'effectuent au sein de la Commission et plus précisément de ses Directions Générales « Elargissement » et « Relations Extérieures » qui sont responsables des politiques exprimées par ces textes. Il serait possible de conclure que la politique de voisinage, dès sa genèse appartenant à l'ex-deuxième pilier, constituait un exemple de la coopération interinstitutionnelle en demandant plus d'intégration dans la construction européenne.

De cette manière, la Commission joue paradoxalement le rôle principal dans la genèse et la mise en œuvre de la politique de voisinage. Au début de l'apparition de la politique de voisinage, c'étaient les agents de la Direction Générale Relations Extérieures (DG Relex), appartenant souvent aux unités chargées des relations entre l'Union et les anciennes républiques soviétiques, qui se pensaient responsables de la

⁴⁹⁶ Traité de Lisbonne sur l'Union européenne, art. 22§2

⁴⁹⁷ Traité de Lisbonne sur l'Union européenne, art. 21§3

production des Communications, toujours sous la supervision du Commissaire chargé des affaires extérieures. L'évolution textuelle de la politique de voisinage a impliqué d'autres officiels et spécialistes de la Direction Générale de l'Elargissement, dont la contribution était nécessaire au fur et à mesure que les questions de caractère communautaire et des perspectives d'adhésions potentielles apparaissaient.

Effectivement, le rôle et la contribution de la Commission à l'évolution de la politique de voisinage sont d'importance majeure. Au-delà de la présence indirecte de la Commission au niveau du fonctionnement de ses directions générales, c'est elle qui doit « *trouver un moyen d'améliorer les relations avec l'ensemble des pays voisins* »⁴⁹⁸. Ainsi, même s'il semble que la Commission ne participe pas en totalité à la formation de la politique de voisinage, la présence forte des groupes de travail dans la préparation de communications dévoilent l'intervention de la Commission dans plusieurs dynamiques différentes. De plus, le travail pour la préparation des communications qui incombe aux directions générales permet et s'influence par l'intervention importante de la Commission au niveau politique comme la conduite des contacts avec les officiels des pays concernés, les tâches de coordination des délégations trouvées sur le terrain des pays concernés et la programmation d'assistance financière européenne (p.e. EuropeAid).

En conséquence, malgré les rappels fréquents des Etats membres et du Conseil exprimées plusieurs fois par les Commissaires ou leurs adjoints⁴⁹⁹, sur la dépendance de la Commission et son rôle secondaire dans l'exercice de la politique de voisinage, les particularités de cette politique originale laisse de l'espace d'action à la Commission et une autonomie variable qui commence par la publication des communications, la pierre angulaire de l'évolution de la politique de voisinage.

⁴⁹⁸ Romano PODI, l'Europe élargie, p. 2

⁴⁹⁹ On cite l'exemple de Rutger Wissels, Directeur adjoint du groupe de travail sur l'Europe élargie, qui a mis en évidence la dépendance de la Commission, lors d'une conférence sur la politique de voisinage politique de voisinage en juin 2004 en la présentant comme subordonnée aux intérêts du Conseil, qui manquait de cohérence dans son approche influencé par les conflits entre les Etats membres

2. L'instrument textuel prépondérant de la Politique européenne de voisinage

La politique de voisinage est née grâce à une initiative de la Commission, mise en place par sa Communication du 11 mars 2003, intitulé « L'Europe élargie-Voisinage un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud »⁵⁰⁰.

Depuis la naissance de cette nouvelle politique étrangère, la Commission a revendiqué un rôle important sur son champ d'action dont la force s'est trouvée dans la publication des Communications. Cela signifie que la présence et l'implication de la Commission dans la genèse et l'évolution de la politique de voisinage sont complètement liées aux communications, l'instrument qui définit l'orientation et les priorités de la politique de voisinage.

Dès 2003, la Commission publie de nombreuses communications afin de réussir à influencer politiquement les autres institutions vers la voie politique exprimée par l'esprit de communications. La contribution de la Commission à la mise en œuvre de la politique de voisinage et à son évolution est concentrée aux orientations données par les communications. La Commission, qui désire jouer un rôle primordial dans le champ d'action de la politique de voisinage, est omniprésente grâce à ses communications qui tracent les étapes d'évolution de cette politique.

Dans ce cadre, la Commission prépare fréquemment et présente des communications destinées au Parlement et au Conseil, en renforçant ainsi son rôle à la légitimation de la politique de voisinage. Lors des premières années d'apparition de la politique de voisinage, la Commission publie une série de communications qui reflètent l'esprit et le désir de la Commission pour coopérer avec les pays concernés sur des niveaux d'action différents. Il s'agit alors des références générales aux mesures à entreprendre, aux vœux pieux et aux domaines qui ont besoin des réformes internes. On cite parmi eux, la communication du 1.7.2003 « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage »⁵⁰¹, du 12.5.2004 « Politique européenne de

⁵⁰⁰ Communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11.3.2003

⁵⁰¹ Communication de la Commission COM (2003) 393 final du 1.7.2003

voisinage, document d'orientation »⁵⁰² ou encore ce du 5.12.2007 « Une politique européenne de voisinage forte »⁵⁰³. La Commission, ne laisse pas l'opportunité à répéter dans ces communications la nécessité du développement d'une politique forte vis-à-vis des pays voisins qui le désirent et elle définit les axes d'action pour les deux côtés.

Ensuite, dans la mesure où la politique de voisinage évolue de manière systématique, la Commission respecte les nouvelles données et ses Communications s'adaptent aux textes spécifiques et aux besoins des parties impliquées. La maturité du contenu des Communications dévoile l'évolution accrue de la politique de voisinage qui cherche sa cohérence et son intégration à l'ensemble des politiques communautaires. Ainsi, on voit des Communications comme celle du 3.12.2008 relative au développement d'un partenariat oriental ou celle du 23.4.2009 qui se réfère à la crise économique et son influence sur la politique de voisinage.

En conséquence, la Commission a une influence non négligeable sur l'évolution de la politique de voisinage malgré le fait qu'elle ne dispose pas de rôle décisionnel. Ainsi, à la base de la contribution du Haut Représentant de la Commission européenne et du pouvoir de la Commission à conclure des accords avec des pays tiers, deux actions qui se mêlent dans le cadre de la politique de voisinage, elle profite de sa compétence pour publier des Communications de façon à influencer un champ d'action appartenant surtout aux Etats membres qui gardent leur dominance sur la politique étrangère de l'Union.

B. LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES PLANS D'ACTION

La première référence abstraite aux Plans d'action se fait par la Commission dans sa communication sur l'Europe élargie du 11.3.2003⁵⁰⁴. Dans la quatrième partie

⁵⁰² Communication de la Commission COM (2004) 373 final du 12.5.2004

⁵⁰³ Communication de la Commission COM (2007) 774 final du 5.12.2007

⁵⁰⁴ « L'Europe élargie-Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11/3/2003

du document, elle cite la possibilité des développements des programmes d'action en les catégorisant en nationaux et régionaux. D'après la Commission, ces programmes d'action peuvent regrouper chaque travail en cours et ceux à venir dans le but de définir les critères de référence du progrès atteint par les pays partenaires et les objectifs de la mise en place de la politique de voisinage dans chaque pays, d'une manière claire et précise.

Evidemment, la Commission n'exclurait pas elle-même la production des plans d'action en gardant la compétence de leur rédaction et de les proposer au Conseil qui décide en dernier lieu (1). S'agissant de textes surtout politiques, les Plans d'action reflètent l'influence politique de la Commission qui exerce la diplomatie de l'Union grâce à son rôle d'interlocutrice au dialogue de la préparation des Plans d'action avec les pays concernés (2).

1. Le rôle de la Commission européenne à la production des Plans d'action

La contribution substantielle de la Commission à la formation des Plans d'action est apparue pour la première fois en octobre 2013, après l'invitation du Conseil vers la Commission à présenter ses propositions détaillées pour le nouvel instrument de la politique de voisinage, les Plans d'action qui allaient se mettre en place en 2004. Par ailleurs, cette invitation est complétée par l'obligation de la Commission à respecter les principes de l'équilibre et de la proportion dans son approche⁵⁰⁵. À mesure que ces travaux menés par la Commission font partie de l'instrument spécifique dessiné pour la politique de voisinage, le rôle gardé par la Commission sur la formation des Plans d'action se caractérise par une série d'éléments d'intérêt qui ont besoin d'une analyse détaillée.

Tout d'abord, la Commission joue un double rôle en ce qui concerne la formation des Plans d'action : elle collecte les éléments nécessaires pour construire la partie théorique des plans et, en même temps, elle dessine la procédure de la mise en place de ces initiatives. Autrement dit, la Commission est compétente d'invention de

⁵⁰⁵ Communication de la Commission COM (2004) 373 final du 12/5/2004, Introduction et synthèse

la structuration de cet instrument original qui apparaît pour la première fois dans la pratique communautaire. Dans cette logique, la Commission a dû montrer son importance particulière pour l'avancement des Plans d'action grâce à sa tâche de préparation du contenu de ces documents. En octobre 2003 et février 2004, elle a présenté au Conseil deux rapports oraux et elle a participé avec les groupes de travail du Conseil à l'élaboration du contenu des plans d'action. Un rôle spécial a été octroyé aux services de la Commission qui ont été considérés politiquement responsables de l'orientation des documents, surtout liés à la politique étrangère et les relations avec les pays de l'Europe de l'Est.

De plus, c'est la Commission qui est chargée de la définition des priorités dont la réalisation contribuera au rapprochement des deux côtés, en vertu des Plans d'action. Les domaines comme le commerce et la participation des pays partenaires au marché intérieur, l'énergie, la justice et les affaires intérieures, l'information et l'innovation sont parmi ces priorités jugées importantes pour s'intégrer dans les Plans d'action. D'ailleurs, la Commission présente les plans avec la contribution du Haut représentant qui intervient au niveau de discussions sur l'évolution de la politique de voisinage. Cela signifie qu'elle est obligée à mener la procédure de la rédaction des plans à une fin et proposer toutes les recommandations nécessaires, après les discussions obligatoires avec les parties impliquées.

En outre, la Commission est responsable de l'évaluation du progrès achevé par les pays partenaires et des réformes réussies afin de réviser les cibles et les obligations des pays de l'Europe de l'Est, toujours dans le cadre de la politique de voisinage. Elle doit fournir aux intéressés toute information nécessaire et l'assistance technique pour qu'ils puissent accepter les Plans d'action..

En conclusion, on pourrait dire que la Commission se trouve au cœur de la mise en œuvre de la politique de voisinage dans la mesure où elle a la compétence de la présentation de son instrument principal, des Plans d'actions, dont elle a la gestion. Dans ce domaine, elle garde son autonomie, ce qui l'étend à la conceptualisation de la politique de voisinage, malgré les obstacles posés par la confusion entre les compétences et les rôles du Conseil, des Etats membres et de la Commission⁵⁰⁶.

⁵⁰⁶ Agence de presse Europe, 11 mars 2004

2. L'influence politique de la Commission européenne sur le contenu des Plans d'action

Le rôle évident de la Commission principalement sur le niveau pratique de la formation des Plans d'action cache une implication assez importante, définitive pour leur mise en œuvre, leur réussite et leur évolution. D'après Romano Prodi, « c'est à la Commission qu'il incombe de trouver un moyen d'améliorer les relations avec l'ensemble de ces pays. »⁵⁰⁷. A mesure que les Plans d'action constituent un moyen surtout politique qui vise à l'accomplissement du contenu de la politique de voisinage et des orientations mises par elle, on aperçoit aisément l'importance de la contribution politique de la Commission sur la mise en œuvre des Plans d'action et par conséquent de la politique de voisinage.

Tout d'abord, l'influence politique exercée par la Commission sur la conception des Plans d'action sert à la gouvernance des discussions avec les pays de l'Europe de l'Est. C'est la Commission qui prépare le dialogue politique et qui est chargée de la persuasion des pays de l'Europe de l'Est pour leur engagement par les Plans d'action.

Ainsi, malgré le dysfonctionnement du dialogue interne entre le Conseil, les Etats membres et la Commission qui doit être intensifié, la Commission demeure un facteur important pour la formation des Plans d'action. Même si les Etats membres, qui exercent leur politique étrangère, peuvent estimer que la Commission est chargée seulement des contacts exploratoires avec les ex-pays soviétiques et qu'elle ne peut pas négocier avec eux⁵⁰⁸, la Commission cherche à interpréter son intervention d'une manière dilettante. De toute façon, compte tenu que les Plans d'action sont des textes politiques, la Commission dispose le droit à faire des consultations avec les pays concernés.

En outre, face aux critiques des États membres qui argumentent que la Commission pourrait créer de faux espoirs aux pays partenaires si elle avait un rôle

⁵⁰⁷ Romano PRODI, Europe élargie, p.2

⁵⁰⁸ Entretien, Commission européenne, 16 juillet 2004

élargi aux discussions avec eux sur le contenu des Plans d'action, la Commission a gardé son rôle de moteur en matière de leur conception, selon le document d'orientation de mai 2004⁵⁰⁹. On pourrait alors la baptiser « la leader » de l'expertise légitime sur le voisinage et spécialiste de la proposition des solutions qui répondent à la demande des Etats membres.

En outre, son influence politique se consolide par l'implication des fonds de l'Union et surtout par l'instrument de voisinage et de partenariat dont la gestion appartient à la Commission. Ainsi, son autonomie au niveau de la politique de voisinage renforce son rôle et son intervention dans l'évolution des plans d'action. De plus, le groupe de travail « Europe élargie »⁵¹⁰, qui comprend surtout des fonctionnaires commissaires des Directions générales « Elargissement » et « Relations extérieures », permet à la Commission de revendiquer sa contribution aux orientations des discussions sur les Plans d'action et la politique de voisinage en général. La responsabilité diplomatique se dévoile aussi par l'importance du Commissaire compétent de l'élargissement qui réalise des visites périodiques et mène des discussions avec les pays voisins sur des sujets divers, les Plans d'actions inclus.

On pourrait alors constater que la Commission met en place, au-delà de ses initiatives opérationnelles et techniques, un plan politique pour l'évaluation de la politique de voisinage et des Plans d'action. À mesure qu'elle est coresponsable de la formation de l'instrument le plus important de la politique de voisinage et qu'elle s'est chargée de la réalisation des bouts posés par la communication « Europe élargie-Voisinage », la Commission est capable de mener le dialogue politique avec les anciennes républiques soviétiques, sans aucun doute.

⁵⁰⁹ Communication de la Commission COM (2004) 373 final du 12.5.2004

⁵¹⁰ Wider Europe Task Force

PARAGRAPHE 2: LE RÔLE DES AUTRES INSTITUTIONS DANS LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

L'inclusion de la politique de voisinage dans le deuxième pilier de l'Union a offert la possibilité de l'intervention à tous les acteurs européens qui le désirent dans la mesure où il s'agissait d'un champ d'action non communautarisé et par conséquent politiquement accessible pour toutes les institutions. Ainsi, au-delà de la Commission qui revendique son rôle prépondérant dans les relations européennes avec les pays de l'Europe de l'Est, on ne pourrait pas ignorer les essais des deux autres institutions qui cherchent à trouver une place importante dans le nouveau cadre des relations bilatérales avec les ex-pays soviétiques.

Dans cet esprit, le Conseil constitue un acteur nécessaire pour l'évolution de la politique de voisinage, concurrent de la Commission sur le niveau procédural (A). Ensuite, le Parlement européen illustre au niveau de l'évolution de la politique de voisinage son rôle faible dans les affaires étrangères de l'Union (B).

A. LES ACTIONS DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Le caractère ambigu de la politique de voisinage, politique d'essence étrangère mais pleine des caractéristiques d'une politique européenne interne offre la possibilité d'une répartition importante des compétences des Institutions européennes en créant des grands débats sur leurs limites et leur responsabilité d'action. Dans ce cadre, le Conseil veille à maintenir son rôle éminent en matière de politiques étrangères, dans la politique de voisinage, face aux revendications de la Commission qui cherche une place forte dans cette politique étrangère « vierge ».

Ce qui résulte d'une recherche approfondie du rôle du Conseil dans l'armature de la politique de voisinage est sa compétence sur la définition des orientations générales au-delà de l'autonomie octroyée à la Commission. Toutefois, ce combat des Institutions pour la domination dans la mise en œuvre de la politique de voisinage met

en perspective des limites à la présence et au rôle du Conseil qui voudrait avoir le contrôle incontestable de cette nouvelle politique étrangère européenne (1). D'un autre côté, même si les conflits continuent, la dépendance de l'évolution de la politique de voisinage aux actions du Conseil est indéniable grâce à sa contribution tant aux Plans d'actions qu'à ses Conclusions (2).

1. Les responsabilités limitées du Conseil de l'Union européenne et l'antagonisme avec les autres Institutions

La seule référence de l'article 8 du traité sur l'Union européenne, relatif à la politique de voisinage ne clarifie ni la méthode ni les instruments chargés de sa mise en place. Dans cet ordre compliqué, le Conseil n'a pas cédé la place prépondérante de la gestion de la politique de voisinage à la Commission mais il a essayé de rendre la Commission subordonnée à son action.

Dans cet esprit de concurrence institutionnelle en ce qui concerne l'emprise de la politique de voisinage, le Conseil cherche à établir une présence cohérente malgré la diversité des points de vue qui le caractérisent. Accusé souvent par la Commission d'être un champ de bataille entre les différents intérêts des Etats membres, le Conseil, marqué par les tensions créées par les représentants des Etats membres, revendique la conduite des discussions et les négociations avec les pays de l'Europe de l'Est.

Ces tensions ne restent pas seulement à l'intérieur du Conseil⁵¹¹ mais on remarque un grand débat entre la Commission et le Conseil, qui se font concurrence en ce qui concerne l'avancement des contacts entre les responsables de la politique de voisinage et les gouvernements des pays partenaires. Toutefois, la coopération entre les deux institutions est fréquente, sans laquelle, le mécanisme de la mise en œuvre de

⁵¹¹ On cite ici l'exemple de la division de l'espace géographique des pays concernés en deux, les anciennes républiques soviétiques et les pays méditerranéens dont le soutien financier et technique par les Etats membres se varie selon les relations antérieures et les liaisons déjà développées par les Etats européens avant l'apparition de la politique de voisinage

la politique de voisinage ne fonctionnerait pas. Cette interconnexion entre la Commission et le Conseil est caractéristique dans le cas des Rapports des pays qui sont présentés par le Comité des représentants permanents et les officiels au sein du secrétariat général du Conseil et qui arrivent juste après les négociations menées par la Commission et ayant besoin du mandat du Conseil.

En outre, toutes ces rivalités mettent un frein aux exigences du Conseil qui déprécie l'autonomie de la Commission en ce qui concerne la conceptualisation de la politique de voisinage. La nécessité de leur collaboration grâce à ce mandat et le travail commun aux divers niveaux notamment sur l'établissement d'interlocuteurs spécifiques dévoile la lutte pour le contrôle des secteurs qui incombent aux relations étrangères de l'Union entre les diplomates politiques européennes et les technocrates qui dirigent la gestion des relations extérieures.

Ce grand débat fait écho aux rôles caractérisant les deux Institutions; la Commission, comme il est déjà indiqué, constitue le garant de la légitimité de la politique de voisinage. Mais c'est le Conseil qui fixe la direction, qui choisit les cibles pratiques et qui *s'impose comme le décideur ultime des orientations politiques*⁵¹². Son rôle d'intervention dans les affaires internes des pays partenaires liées à la politique de voisinage lui permet de dépasser les limites posées à sa place dans l'Union et lui permet d'obtenir la possibilité de traiter des sujets qui appartiennent aux affaires étrangères et se trouvent sous la protection des Etats membres et la Commission⁵¹³.

Par conséquent, il ressort des dispositions du traité sur l'Union européenne que le Conseil garde une place privilégiée dans la formation des relations étrangères de l'Union mais assez limitée en ce qui concerne la politique de voisinage. La situation floue, dominante dans la politique de voisinage dans le cadre de répartition des compétences entre les Institutions, permet au Conseil d'avoir au minimum la conduite de la diplomatie concertée, comme il cela se passe au niveau de la PESC. L'article 32 (ex-16) TUE presse vers une intervention plus grande du Conseil au niveau de la

⁵¹² A. GOUJON, L'Europe élargie en quête d'identité : légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage, Politique européenne, n° 15, 2005, p. 149

⁵¹³ On cite le cas d'un officiel du secrétariat général du Conseil qui a déclaré dans un entretien en avril 2005 que « dans le cas de l'état l'Etat de droit, s'il y des menaces concrètes dans les pays voisins, l'intervention du Conseil est légitime parce que la matière elle-même a un profil aigu »

diplomatie et du dialogue politique avec les pays partenaires. Dans la mesure où la politique de voisinage est fortement associée à la politique étrangère de l'Union, le Conseil peut espérer le renforcement de sa présence en dépit des demandes de la Commission.

2. La contribution du Conseil de l'Union européenne à la formation des Plans d'action et des Conclusions

Dans cette situation ambiguë de la répartition des compétences d'institutions le Conseil n'abandonne pas ses essais de renforcer son rôle et son influence sur la réalisation de la politique de voisinage. On voit souvent que son action passe par l'interaction avec la Commission et que la coopération des deux apparaît comme l'élément-clé de la réussite de la politique de voisinage du côté de l'Union.

Les rivalités entre les deux institutions ont commencé déjà par la conception et la formation des Plans d'action, cet instrument-clé d'évolution de la politique de voisinage. La concurrence entre les institutions pour qu'elles puissent influencer politiquement les négociations et le contenu des documents a dévoilé les lacunes procédurales de la mise en œuvre de cette politique étrangère et elle a permis une bataille pour la dominance politique sur la formation des relations avec les pays de l'Europe de l'Est.

Ainsi, les premiers conflits sont apparus déjà dès 2004 quand les premières discussions avec les pays partenaires sur les Plans d'action ont été commencées. Le Conseil, qui est apparu comme le garant de la cohérence de l'action extérieure de l'Union, a accusé la Commission de manque d'homogénéité dans son action et dans l'information floue sur ses activités dans le cadre de la politique de voisinage. Ensuite, grâce à son rôle de guide politique des actions externes de l'Union, le Conseil est devenu le destinataire des rapports de la Commission sur le contenu des Plans d'action et les initiatives qui pourraient y être incluses en offrant ses fonctionnaires pour les groupes de travail sur les Plans d'action. En même temps, le Conseil constitue le destinataire des communications adressées par la Commission, c'est-à-

dire l'instrument prépondérant de l'évolution de la politique de voisinage ainsi que des résultats des travaux de la Commission.

A partir de sa contribution aux Plans d'action, le Conseil dispose un double rôle très important qui lui permet d'intervenir de façon définitive sur l'évolution de la politique de voisinage. Dans un premier temps, le Conseil adopte des Conclusions sur la mise en œuvre de la politique de voisinage et les progrès achevés y compris les actions de la Commission. Dans ses premières conclusions en juin 2003 relatives à la genèse de la politique de voisinage, le Conseil conclut à la nécessité de la mise en œuvre de cette nouvelle initiative dite extérieure et montre les lignes directrices de la politique de voisinage.

Ensuite, le Conseil statue fréquemment, soit comme Institution, soit au sein de la Présidence de l'Union européenne sur l'évolution de la politique de voisinage. Le 13 octobre 2003⁵¹⁴ il adopte des nouvelles Conclusions sur l'initiative de la Commission pour un nouvel instrument de voisinage et l'invite à présenter des détails sur cet instrument pour la période après 2007. Ensuite, la Présidence du Conseil, après sa convocation les 16 et 17 octobre 2003⁵¹⁵ présente ses Conclusions qui incluent la politique de voisinage et sa dimension orientale. Une référence spéciale est faite sur les progrès politiques de la Moldavie et à la mise en œuvre de l'OSCE dans la région fragile de la Transnistrie. Jusqu'à nos jours, le Conseil a présenté une série de Conclusions qui influencent l'évolution de la politique de voisinage d'une manière surtout politique comme celles des Affaires générales en juin 2004⁵¹⁶ qui ont consistées à la conception des Plans d'action ou encore, celles des Relations extérieures en février 2008⁵¹⁷ qui ont visé à renforcer le principe de différenciation et l'assistance qui doit être adaptée aux besoins différents de chaque pays partenaire.

Par ailleurs, le Conseil apparaît comme un des régulateurs les plus importants de la politique de voisinage et des relations avec les pays de l'Europe de l'Est par le fait qu'il conclut les accords de partenariat et de coopération, la pierre angulaire de la

⁵¹⁴ 2553ème réunion du Conseil, Relations extérieures, Luxembourg, 13 octobre 2003

⁵¹⁵ Conclusions de la Présidence du Conseil des 16 et 17 octobre 2003, 15188/03, Bruxelles, 25 novembre 2003

⁵¹⁶ 2590ème réunion du Conseil, Affaires générales, Luxembourg, 14 juin 2004

⁵¹⁷ 2851ème réunion du Conseil, Relations extérieures, Bruxelles, 18 février 2008

régulation des relations avec les ex-républiques soviétiques. Avant le traité de Lisbonne, le Conseil constituait le protagoniste sur la conclusion des accords avec les pays tiers en vertu de l'ex-article 24 TUE qui octroyait au Conseil l'initiative tant de l'autorisation de la Commission pour les négociations que de la conclusion des accords.

Pourtant, le remplacement de l'ancien article 24 TUE par l'article 37 du traité de Lisbonne et, en conséquence, du Conseil par l'Union en ce qui concerne la conclusion des accords internationaux, n'a pas pu marginaliser le rôle de cet institution dans la mesure où le nouvel article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui se réfère à la procédure de la conclusion des accords⁵¹⁸, maintient la domination du Conseil en matière des relations extérieures, surtout sur les aspects de la Politique de Sécurité Commune. En outre, dans ce cas-là, la Commission subordonnée au Conseil lui présente des recommandations pour adopter une décision autorisant l'ouverture des négociations. Ainsi, à mesure que le Conseil est intervenu d'une manière décisive sur la conclusion des accords de coopération et de partenariat, lesquels ont constitué le champ juridique de la mise en place de la politique de voisinage, il a affermi sa place parmi les acteurs importants de la politique de voisinage.

B. LE RÔLE DU PARLEMENT AMOINDRI DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

La place du Parlement européen dans le cadre de la mise en place de la politique de voisinage ne se différencie pas de son rôle affaibli dans le champ d'action extérieure de l'Union. Ainsi, sur le plan institutionnel, la politique de voisinage souffre de la marginalisation du Parlement européen au regard de la détermination de ses priorités. La politique de voisinage illustre bien le constat selon lequel l'influence

⁵¹⁸Article 218 TFUE (ex-article 300 CE) : « Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après [...] »

de la Commission dans le domaine de la PESC et des relations extérieures plus généralement, va bien au-delà de ses tâches formelles. À mesure qu'il s'agit d'une politique née en vertu du TCE où la Commission joue un rôle de premier plan avec le soutien du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou du secrétariat général du Conseil, le Parlement s'est établi par le biais de l'ex-article 21 TUE comme le destinataire de la consultation de la présidence de l'Union sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, la politique de voisinage y compris. En outre, la modification proposée par le texte instituant une Constitution pour l'Europe prévoyait une consultation régulière du Parlement par la présidence et la Commission, des actions toujours insuffisantes au regard de la formation de la politique de voisinage. Dans tous les cas, le Parlement n'a pas pu échapper à son rôle surtout consultatif, vu l'importance et le droit d'intervention des autres institutions et surtout de la Commission.

Pourtant, le traité de Lisbonne comporte un apport positif pour la cohérence de l'action internationale de l'Union en mettant en évidence la revalorisation de la place du Parlement dans le cadre des relations de l'Union avec les pays tiers. Le droit indubitable du Parlement d'intervenir dans les relations avec les pays de l'Europe de l'Est est garanti par l'article 212§2 TFUE et par sa participation à la publication des rapports et règlements sur la politique de voisinage (1). En outre, le Parlement garde le rôle dans l'arène politique où il forme les lignes de l'évolution de la politique de voisinage (2).

1. La présence juridique du Parlement dans la Politique de voisinage

Le Parlement européen, affaibli dans le domaine de la politique étrangère où les Etats membres et la Commission dominent, maintient une présence assez discrète, fondée surtout sur l'article 212 TFUE. Cette présence se limite à la définition des mesures nécessaires pour la mise en œuvre des actions de coopérations économique, financière et technique, toujours dans le cadre de codécision avec le Conseil. Le texte de l'article 212§2 TFUE, qui prévoit que « *le Parlement européen et les Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les mesures*

nécessaires » pour la mise en œuvre des actions de coopération économique, financière et technique avec les pays tiers, autres que les pays en développement semble être assez flou surtout sur les points du champ des mesures et de la procédure de la codécision.

Ainsi, d'après le premier paragraphe de l'article 212 TFUE, cette action externe de l'Union dont la définition appartient partiellement au Parlement concerne seulement les deux domaines de l'économie-finance et le domaine technique. En effet, le TFUE va plus loin en expliquant que ces actions contiennent ne vraie assistance, techniquement et économiquement, mais le champ d'application reste trop limité.

De l'autre côté, le Parlement n'acte pas d'une manière autonome. Il se définit par la volonté et l'action du Conseil qui revendique une place dans tous les stades de la formation de la politique de voisinage. Même si la référence de l'article 212 TFUE sur la procédure législative ordinaire se traduit par la contribution indifférente du Parlement à son évolution, la coexistence des deux institutions arrêtant les mesures qui incombent à cet article, n'est pas définie d'une manière claire et les rivalités ne sont pas évitées. Dans sa résolution du 16 janvier 2006 sur la politique de voisinage, le Parlement trouve l'opportunité de relever le caractère flou de la politique en raison de son développement seulement théorique et le manque de cohérence à cause des actions du Conseil et de la Commission qui se limitent aux initiatives politiques non réalisables⁵¹⁹. De plus, le Parlement souligne la méconnaissance par la Commission dans son document d'orientation (COM (2004) 0373) de l'avis du Parlement exprimé par une résolution du 20 novembre 2003 en condamnant ainsi la Commission de ne pas respecter le principe de l'équilibre institutionnel⁵²⁰. Dans le même document, on distingue une série de références relatives aux actions tant arbitraires que bureaucratiques qui rendent la politique de voisinage inefficace et incompréhensible pour les pays partenaires.

Dans ce cadre, le Parlement prend une série d'initiatives et publie des textes importants pour la mise en œuvre de la politique de voisinage comme des rapports et

⁵¹⁹ Textes adoptés par le Parlement, Résolution du Parlement européen sur la politique européenne de voisinage (2004/2166 (INI)), par. 13, Strasbourg, 19.1.2006

⁵²⁰ *Idem*, par. 21

des règlements communs avec le Conseil, dont la contribution à ce plan d'action régionale n'est pas négligeable. En outre, la présence parlementaire dans le financement de la politique impose le Parlement comme autorité budgétaire dans la mesure où il participe à l'instrument européen de voisinage et de partenariat, s'agissant d'une procédure de codécision. Au-delà des rapports du Parlement⁵²¹ qui montrent les lignes directrices de l'instrument de voisinage, le Parlement, en publiant avec le Conseil de l'Union leur règlement 1638/2006, jette les bases de la création de cet instrument de voisinage et de partenariat qui devient ainsi un objet clair avec des caractéristiques concrètes. De toute façon, cette présence minimum du Parlement dans la politique de voisinage, issue de son rôle faible dans la PESC, garantit un degré de contrôle démocratique des procédures incluses. En outre, l'intervention parlementaire définie par l'article 36 TUE lui donne le droit de poser des questions et de formuler des recommandations au Conseil en augmentant ainsi la participation de l'Institution, le seul élu par les peuples européens dans la mise en œuvre de la politique extérieure avec les pays voisins.

2. La contribution politique du Parlement à l'agrandissement de la Politique de voisinage

Le principe de l'équilibre institutionnel tel qu'il a été défini par la Cour de justice peut produire des droits pour une institution même s'il n'y en a pas une référence directe dans les textes du droit primaire de l'Union. La Cour de justice, en arrêtant que le principe de l'équilibre institutionnel est une source non écrite du droit communautaire⁵²², il résulte de l'esprit, des mesures et des normes de l'ordre juridique communautaire⁵²³, elle légitime ainsi la répartition des fonctions entre les institutions

⁵²¹ Rapport du Parlement sur l'Europe élargie final A5-0378/2003, 5.11.2003, projet de rapport du Parlement sur la politique de voisinage provisoire 2004/2166 (INI), 14.4.2005, rapport du Parlement sur la politique de voisinage final A6-0399/2005, 7.12.2005

⁵²² CJCE 7 février 1973, Commission c/Italie, aff. 39/72, Rec. 1973

⁵²³ V. CONSTANTINESCO, « *Principes généraux du droit* », Rép. Communautaire Dalloz, 15 avril 1992, p. 5

européennes et elle soutient la participation du Parlement aux actions européennes là où ce n'est pas prévu par les traités.

De cette manière, le rôle du Parlement dans le domaine de l'action extérieure de l'Union reste important même si les Etats membres et la Commission sont ceux qui dominent la formation des relations avec les pays tiers. Dans ce cas-là, la contribution du Parlement à l'évolution de la politique de voisinage est presque imposée par le principe de l'équilibre institutionnel par le fait qu'il s'impose à l'ensemble des actes juridiques menés par les Institutions, y compris les accords internationaux⁵²⁴.

En outre, les articles 14, alinéa 1 TUE⁵²⁵, 225 TFUE et 294 TFUE⁵²⁶ justifient l'intervention du Parlement dans les champs où la Commission et le Conseil y dominent en rompant ainsi le monopole d'initiative de deux institutions. Le Parlement a gagné, grâce à ces dispositions, le droit de contrôle des actes de l'Union dans la mesure où « il peut demander à la Commission de soumettre toute proposition appropriée sur les questions qui lui paraissent nécessiter l'élaboration d'un acte de l'Union ⁵²⁷» ou encore dans la mesure où le Parlement doit être informé par la Commission de ses propositions et initiatives législatives, budgétaires ainsi que celles afférentes aux domaines de la politique étrangère et de la sécurité commune⁵²⁸.

De plus, d'après le nouvel article 27, alinéa 3 TUE⁵²⁹ le Parlement participe à chaque action de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union puisqu'il

⁵²⁴ CJCE avis 1/79, 4 octobre 1979, Accord international sur le caoutchouc naturel

⁵²⁵ « Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions consultatives et de contrôle politique conformément aux conditions prévues par les traités... »

⁵²⁶ D'après l'article 294 TFUE qui a remplacé l'article 251 TCE, le Parlement européen participe à la procédure législative ordinaire de l'Union d'une manière plus déterminante que celle prévue par le droit primaire de l'Union avant le traité de Lisbonne. Il continue être le destinataire de la proposition d'un acte de la Commission mais il arrête aussi sa position en première lecture et la transmet au Conseil. Le Parlement intervient aussi dans la deuxième lecture en approuvant ou en rejetant l'acte ou en proposant des amendements sur la position du Conseil. Le Parlement participe aussi à la procédure de conciliation et à la troisième lecture qui la suit

⁵²⁷ Art. 225 TFUE

⁵²⁸ Accord-cadre du 8 juin 2000, point 12

⁵²⁹ « Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États

consulte le Conseil pour ces actions. Bien sûr, les rapports parlementaires constituent une méthode d'intervention politique du Parlement sur l'aspect de la politique de voisinage mais la présence du Parlement ne se limite pas aux seuls rapports. Le débat sur le type des relations entretenues avec les pays de l'Europe de l'Est et l'élargissement potentiel de l'Union fait partie des inquiétudes parlementaires et des clivages politiques développés dans le Parlement. De toute façon, la politisation de la politique de voisinage s'effectue aussi au sein du Parlement qui pose des questions politiques tels que les limites de l'Union, l'approfondissement européen et la méthode d'évolution des relations avec les pays voisins de l'Europe de l'Est.

membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur une proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission »

CHAPITRE 2:

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET SA RELATION AVEC LES AUTRES POLITIQUES EUROPÉENNES DITES EXTÉRIEURES

À partir de sa conception ambiguë et son contenu initialement flou la politique de voisinage n'a jamais été considérée comme une politique autonome, séparée de l'action extérieure collective de l'Union européenne. L'absence d'une référence directe de cette nouvelle politique extérieure dans les traités avant le traité de Lisbonne contrariait la classification de l'initiative du voisinage et la concrétisation des ses relations avec les autres politiques étrangères européennes.

Pourtant, l'apparition de l'article 8 du traité de Lisbonne sur l'Union européenne a donné une réponse à ceux qui pensaient au caractère fragile de cette politique et à l'absence d'une base juridique crédible dans le droit primaire de l'Union. La référence stricte du TUE au développement d'un plan politique pour la région autour des frontières européennes a mis un frein aux adversaires de cette initiative apparue ambiguë et immature.

Par ailleurs, parler de la politique extérieure de l'Union peut relever plutôt d'un vœu pieu plutôt que d'une vraie action. Les insuffisances de la présence européenne dans les relations internationales, les rivalités entre les Etats membres qui gardent toujours un rôle décisif dans l'action extérieure de l'Union et l'inclusion dans une seule politique d'un éventail d'actions appartenant à plusieurs politiques internes européennes posent des obstacles à la cohérence et le renforcement de la politique de voisinage.

Dans ce contexte, plus que l'apparition de l'article consacré à la politique de voisinage dans les dispositions communes du traité sur l'Union, la question de l'appartenance de cette politique au groupe des politiques extérieures européennes cherche toujours une réponse claire (Section 1). En outre, le lien entre la politique de

voisinage et les autres politiques extérieures de l'Union s'effectue sur la base des leurs caractéristiques communes et des priorités posées aussi par la politique de voisinage (Section 2).

SECTION 1: LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET SON RATTACHEMENT À L'EXERCICE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Une étude approfondie de la légitimation de la politique de voisinage exige la recherche de sa classification et sa place dans la famille des politiques extérieures de l'Union. Etant donné la constitution d'un amalgame des politiques ou bien encore de sa capacité à réunir une pléthore d'initiatives appartenant à plusieurs domaines d'actions européennes, la politique de voisinage se trouve dans une situation particulière dans la mesure où elle se définit par les données, les faiblesses et les stéréotypes négatifs des politiques étrangères de l'Union européenne et leur exercice.

Dans ce cadre, cette nouvelle initiative ne constitue qu'une nouvelle politique pour la région de l'Europe de l'Est ajoutée aux essais d'un rapprochement de l'Union vis-à-vis de cette région, sur la base d'un plan politique externe incohérent et fragmenté (Paragraphe 1).

En effet, l'action politique extérieure est surtout rattachée aux politiques étatiques, faisant partie de la personnalité juridique autonome d'un État qui revendique sa présence politique sur la scène internationale. Cela signifie que le terme « politique étrangère » est désigné pour s'appliquer aux États et à leur action internationale. Pourtant, au niveau international, il y a des entités juridiques et politiques qui ne sont pas les États mais qui ont un statut juridique particulier et elles cherchent à régler leurs relations internationales.

A cet égard, le régime juridique complexe des ex-Communautés et de l'Union européenne n'a pas facilité la concrétisation d'une politique extérieure européenne claire. De plus, l'absence d'un centre cohérent de gestion des relations européennes

avec les autres acteurs internationaux a amené l'Union à concentrer son action extérieure principale dans l'ex-deuxième pilier où la politique de voisinage a été placée (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1 : L'IMAGE FRAGMENTÉE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA RÉGION DE L'EUROPE DE L'EST

La complexité de l'exercice de l'action extérieure de l'Union, dont l'apparition déjà dès la création de la Communauté européenne⁵³⁰ a été accompagnée par la réticence des pays contractants à céder leurs compétences de la politique étrangère aux autorités communautaires et a créé un nombre élevé d'insuffisances importantes. En raison de ces faiblesses endogènes, l'Union a préféré jouer un rôle d'intervention légère, tant pour les relations internationales que pour les pays voisins, en évitant les actions militaires (A). Pourtant, la politique de voisinage qui a réussi à unifier l'action européenne vis-à-vis des pays voisins a été incluse dans le plan général pour la Stratégie européenne de sécurité, sans perdre sa connexion avec les aspects communautaires du marché et d'économie (B).

A. LE RÔLE « SOFT POWER »⁵³¹ DE L'UNION EUROPÉENNE.

Le destin de la politique de voisinage n'a pas pu échapper à l'action extérieure générale de l'Union qui se caractérise par la souplesse, la discrétion et le manque d'enthousiasme. Faisant partie d'un plan collectif pour la région de l'Europe de l'Est, cette initiative particulière vise surtout au développement commercial et économique

⁵³⁰ On rappelle les essais successifs en 1954 en vertu du projet d'une Communauté européenne de défense et en 1961 les plans Fouchet pour la création d'une Union politique étrangère commune. Tous les deux ont été rejetés pour des raisons évidentes relatives à la menace de la souveraineté étatique

⁵³¹ Force souple

des pays voisins tout en faisant preuve d'une meilleure gouvernance et de sauvegarde de la démocratie des pays voisins qui le désirent.

Cela signifie que la réalisation de la politique de voisinage dépend de l'intérêt mutuel des deux parties contractantes en évitant ainsi les actions unilatérales et les mesures imposées. La coopération renforcée constitue la pierre angulaire du développement de la politique de voisinage et les progrès des pays impliqués font le fruit, d'un côté, des propositions attrayantes de l'Union et d'autre côté, des partenaires désireux d'adopter les réformes proposées.

Dans ce cadre, chaque instrument opérationnel de la politique de voisinage (Plan d'action, IEVP) est négocié et mutuellement adopté au niveau politique par les deux parties⁵³². Cette approche de l'Union en échelons des pays de l'Europe de l'Est donne à la politique de voisinage le caractère d'une intervention « soft power » dans la mesure où elle emmène les partenaires à adopter ce qu'elle veut⁵³³ (1).

Pourtant, les faiblesses de la politique de voisinage qui concernent le rythme lent de sa mise en place en raison de son caractère souple ne dévalorisent pas le rôle et l'importance de cette initiative ni pour l'Union ni pour les partenaires. L'espace offert au développement des autres politiques européennes régionales et la coopération renforcée entre la politique de voisinage et ces politiques révèlent sa domination dans les relations avec les pays de l'Europe orientale (2).

⁵³² Communication de la Commission COM (2006) 726 final, point 2, Atouts et faiblesses de la PEV, 4.12.2006

⁵³³ Le terme a été mentionné pour la première fois par le Professeur de l'Université de Harvard Joseph NYE pendant un discours sur la politique étrangère des États-Unis et il l'a défini d'une manière plus détaillée dans son livre « Bound to lead: the changing nature of American power ». Dans son livre, il distingue la nature de la force contemporaine qui se différencie de la force des années précédentes, avant l'ère de la globalisation, s'agissant plutôt « des sources de force qui abandonnent l'emphase sur la force militaire et la conquête, les caractéristiques des ères précédentes. Pour définir la force internationale à nos jours, les facteurs comme la technologie, l'éducation et le développement économique sont plus importants que la géographie, la population et les matériaux durs qui deviennent moins importants »

1. La Politique européenne de voisinage dans l'esprit « souple » de la politique extérieure de l'Union européenne

L'action extérieure de l'Union européenne, définie surtout dans les dispositions originales de l'ex-deuxième pilier et la politique de Sécurité et de Défense, est pleine d'ambiguïtés et de lacunes. L'absence d'une identité et d'une action européenne unifiée ainsi que l'intervention des Etats membres qui veulent toujours construire l'image extérieure de l'Union n'ont pas permis à la Communauté ou même à l'Union de jouer un rôle contraignant et concurrentiel par rapport aux politiques étrangères des autres pays de l'Europe de l'Est et des autres forces dans la région.

Depuis la naissance des Communautés européennes, la matière de leurs actions extérieures reste une question complexe dans l'ensemble de la construction européenne. Après le traité d'Amsterdam, l'Union vient de donner une place concrète à son action extérieure dominée par la PESC qui couvre tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité. Pourtant, la politique étrangère, dépourvue d'une action militaire fait la preuve du caractère souple de l'action extérieure de l'Union, fondée sur les valeurs communes européennes de la paix, du dialogue politique et de la coopération multilatérale.

En effet, la politique de voisinage fait la suite de la régulation des relations de l'Union avec ses voisins notamment, avec les voisins de la partie orientale du continent. L'histoire politique de l'Union et surtout les méthodes de la demande d'adhésion et d'élargissement⁵³⁴ appliquées dans les relations avec les pays frontaliers à l'Union affirment la présence discrète de l'Union dans les relations internationales et son rôle d'une « puissance douce » qui fonctionne à la base d'un langage commun avec les pays partenaires.

Pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est, l'Union européenne est le berceau de la démocratie⁵³⁵ où les idées d'Etat de droit et du respect des droits de

⁵³⁴ L'ex-Commissaire compétent de l'élargissement Olli Rehn a utilisé pour la première fois le terme «soft power» pour définir les relations de l'Union et de l'ARYM, en vue de sa candidature pour son adhésion à l'Union (Agence Europe, 2005)

⁵³⁵ Robert COOPERT, In Europe, shared foreign policy too, International Herald Tribune, 19.2.2005

l'Homme s'appliquent sans obstacles. A cet égard, la politique de voisinage ne constitue pas un instrument militaire ou un mécanisme de prévention des conflits qui impose les méthodes et montre l'orientation aux pays partenaires. Par contre, la politique de voisinage est une politique qui s'appuie sur le dialogue politique et la coopération frontalière et régionale en passant par des programmes nationaux adoptés volontairement par les pays qui le désirent⁵³⁶. Cette caractéristique démocratique de la politique de voisinage et de l'Union est appréciée par les voisins à l'Est de l'Union, ce qui la distingue par les autres forces internationales comme les Etats-Unis et la Russie. De plus, cette caractéristique donne à son action extérieure le caractère « souple », dans la mesure où elle respecte l'autonomie des pays contractants et n'impose rien.

Cet élément d'une action extérieure souple n'est pas seulement le fruit de la politique étrangère européenne faible mais aussi une raison d'attraction du modèle européen. Cette dernière est à relier à une stratégie d'approche renforcée, construite à base des valeurs démocratiques et de respect de l'intégrité territoriale des pays partenaires⁵³⁷. L'intervention « souple » de l'Union dans les affaires intérieures des pays tiers rend ses offres politiques, sociales et économiques attrayantes ainsi que le développement des relations bilatérales avec elle qui devient un avantage dans la mesure où elle utilise la méthode de la coopération et du travail mutuel des deux côtés pour la construction d'un environnement stable et sûr. De toute façon, l'Union a réussi à s'identifier comme une force paisible, coopérative et alternative grâce à sa logique qui promeut des mesures à long terme et des réformes sociales de fond.

⁵³⁶ Benita FERERO-WALDNER, discours de Bled, Slovénie, *“political reform and sustainable development in the South Caucasus : the EU's approach”*, 28.8.2006

⁵³⁷ Benita FERERO-WALDNER, 2006

2. La Politique européenne de voisinage et son rôle prépondérant dans l'ensemble des politiques pour la région

L'apparition de la politique de voisinage en 2003, destinée à tous les pays entourant l'Union intègre l'intérêt européen envers ses voisins à l'ensemble de ses politiques déjà exercées dans la région. Les ex-pays soviétiques qui se trouvent entre l'orient et l'ouest cherchent un avenir stable et dépourvu de tensions. De l'autre côté, l'Union qui essaie de créer un environnement sûr autour de ses frontières donne la priorité aux pays qui ont des frontières territoriales communes avec elle, c'est-à-dire les pays de l'Europe de l'Est.

L'importance de ces pays pour l'achèvement de la construction européenne ne se limite pas à la seule politique de voisinage qui s'intègre à la politique étrangère de l'Union. La cible de la politique de voisinage, avec la création d'un cercle d'amis ou même encore des pays bien gouvernés au-delà des frontières européennes, ne pourrait pas être atteinte en vertu seulement de l'imposition des mesures y prévues.

A cet égard, on pourrait dire que la politique de voisinage constitue le nouveau cadre de la modernisation des relations déjà existantes avec les pays de l'Europe de l'Est⁵³⁸, le noyau d'un groupe de politiques exercées dans la région. Ainsi, la politique de voisinage vient à réunir tous les efforts du passé pour le rapprochement européen vis-à-vis des ex-pays soviétiques comme les accords commerciaux, les accords de partenariat et de coopération, l'ostpolitik de l'Allemagne, la coopération régionale de la mer Noire et la Task Force « Wider Europe »⁵³⁹.

De plus, la politique de voisinage et sa dimension orientale ont réussi à jouer le rôle de boussole pour toutes les activités de l'Union dans la région de l'Europe de l'Est en rassemblant des initiatives et des instruments comme les programmes TACIS, TAIEX⁵⁴⁰ et Twinning⁵⁴¹ ou encore sa politique étrangère et de sécurité et en

⁵³⁸ M. CEREMONA et G. MELONI, "The European Neighbourhood Policy : A Framework for Modernisation?", EUI Working Papers, Law 2007/21,

⁵³⁹ Composé des fonctionnaires des DG Elargissement et Relex cette équipe était compétente dans la formation des relations avec les pays voisins de l'Europe de l'Est

⁵⁴⁰ Il s'agit des projets à court terme impliquant la bonne gouvernance et l'Etat de droit

harmonisant les politiques de l'Union pour la région dans un cadre unique⁵⁴². L'apparition d'une seule politique pour la région de l'Europe de l'Est, plus concrète et plus exclusive que ses précédentes, a renforcé les relations bilatérales en donnant une réponse aux demandes des pays voisins et aux recherches des Etats membres.

De toute façon, la politique de voisinage attire l'attention des pays intéressés par les offres de l'Union grâce à son élément principal, à savoir mettre en place une programmation des réformes dans tous les domaines d'action intérieurs des pays de l'Europe de l'Est, dans la mesure où ils sont prêts d'adopter l'acquis communautaire sans supprimer les bonnes pratiques du passé ou les programmes communautaires possiblement appliqués dans les pays tiers. Ainsi, cette initiative régionale n'exclut pas de programmes comme SIGMA⁵⁴³ et TEMPUS⁵⁴⁴ et les programmes frontaliers qui font aussi partie intégrante de la politique de voisinage.

B. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE: UNE PARTIE DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ POUR LA RÉGION

Les inquiétudes de l'Union pour la garantie d'un environnement stable au-delà de ses frontières l'amène à l'adoption d'une position commune face aux dangers importés des pays qui l'entourent. Le document-clef de la naissance de la politique de voisinage « Une Europe sûre dans un monde meilleur »⁵⁴⁵ pose d'une manière concrète la question de la sécurisation de l'Union dans un environnement plein de

⁵⁴¹ Rattaché à la politique d'élargissement, ce projet vise aux capacités institutionnelles et à l'Etat de droit

⁵⁴² Andreas MARCHETTI, "Consolidation in times of crisis: The ENP as change for neighbours?", *European Political Economy Review*, No 7, summer 2007, p. 14

⁵⁴³ Initiative commune de la Commission et de l'OCDE qui renforce la gestion publique et le bon fonctionnement des Institutions

⁵⁴⁴ Initiative importante sur la collaboration étroite dans le domaine de l'enseignement supérieur

⁵⁴⁵ Stratégie européenne de sécurité, Une Europe sûre dans un monde meilleur, Bruxelles, 12 décembre 2003

violence et de tensions. Avec ce document assez explicite, une problématique sur la protection de la sûreté et de prospérité européenne a été introduite, des éléments nécessaires pour le développement tant de l'Union que des pays limitrophes⁵⁴⁶.

En effet, la nouvelle Europe étendue jusqu'à l'Asie, incluant des pays historiquement loin du noyau européen, s'est trouvée face aux dangers traditionnels mais aussi face aux nouveaux dangers qui menacent la stabilité du continent européen. Ainsi, à côté des conflits régionaux et la criminalité organisée, des phénomènes comme le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ont été rajoutés.

Dans ce cadre, l'apparition de la politique de voisinage n'a pas pu échapper à une dimension sécuritaire malgré l'inexistence d'une politique extérieure cohérente de l'Union (1). Le voisinage avec les nouveaux pays indépendants et les caractéristiques de ces pays constituent des nouveaux défis pour l'Union et l'Europe.

Par ailleurs, l'accélération des efforts européens pour la construction d'une politique étrangère crédible, dont l'achèvement a été renforcé par la création du poste de l'Haute Représentant et du Commissaire compétent pour la région du Caucase du Sud, a amené à la formation d'une stratégie de sécurité pour la région de l'Europe de l'Est où la politique de voisinage joue déjà un rôle significatif (2).

1. La dimension sécuritaire de la Politique européenne de voisinage

L'Union européenne, après son élargissement en 2004, a posé comme priorité la bonne gouvernance des Etats situés à ses frontières⁵⁴⁷. Elle n'a pas caché son inquiétude pour les nouveaux voisins qui souffrent des conflits violents, de la criminalité organisée et des sociétés défailtantes. De plus, son intérêt d'éviter les nouvelles lignes de division en Europe a rendu les choses plus compliquées, dans la

⁵⁴⁶ Ibidem, p.2

⁵⁴⁷ Ibidem, p.7

mesure où elle s'est chargée de la promotion de l'équilibre interne ainsi que la stabilité au-delà des ses frontières orientales.

En effet, la politique de voisinage, exprimée surtout par les communications de la Commission ajoute un nouvel élément au rapprochement avec les pays de l'Europe de l'Est, adapté à leur situation interne. Le caractère économique et commercial dominant jusqu' à l'apparition de la politique de voisinage les relations de l'Union avec les ex-pays soviétiques se complète par une conception marquée aussi par la dimension sécuritaire. Dans sa Communication « L'Europe élargie-Voisinage » la Commission met en évidence la mission sécuritaire de la politique de voisinage, qui va lutter contre les menaces directes de la prospérité européenne comme le crime transfrontalier et la criminalité organisée⁵⁴⁸ mais aussi les indirectes comme les crises gélées et les conflits armés. Le document entier est parsemé des références à la contribution de cette politique extérieure et la garantie de la sécurité de l'union européenne qui doit affronter les nouveaux dangers provenant des nouveaux voisins. Ainsi, l'Union, grâce à cette initiative, « *œuvrera de concert pour lutter contre les menaces transfrontalières - du terrorisme à la pollution atmosphérique - garantira la stabilité politique de l'Etat de droit, créera un espace de prospérité et de bon voisinage caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération* »⁵⁴⁹.

Par ailleurs, les dirigeants de la politique de voisinage ne perdent pas l'opportunité de répéter les motifs sécuritaires de cette nouvelle politique européenne qui semble être l'arme la plus forte face aux menaces avoisinants de la prospérité européenne. L'ex-Président de la Commission R. Prodi baptise son discours du 5 décembre 2002 « L'Europe élargie - une politique de proximité comme clé de la stabilité » et Günter Verheugen souligne l'importance du maintien de la sécurité des citoyens européens qui n'est pas négligeable et le contrôle que l'Union doit exercer⁵⁵⁰. Benita Ferrero-Waldner, l'ex-Commissaire compétente de la politique de voisinage,

⁵⁴⁸ Communication de la Commission COM (2003) 104 final, Bruxelles, 11.3.2003

⁵⁴⁹ *Ib.*, pp. 1-2

⁵⁵⁰ Discours de G. VERHEUGEN, ex-Commissaire, The European Neighbourhood Policy, Bratislava, 19.3.2004

fait une référence brève du rôle sécuritaire de la politique de voisinage dans presque tous ses entretiens⁵⁵¹.

Ainsi, au travers de la politique de voisinage et ses textes qui évoluent, l'intérêt de l'Union pour les nouveaux défis apparus après son élargissement est centré sur les réformes et les mesures qui sont capables de rassurer la sécurité et la stabilité tant de l'Union que de ses voisins, dans un cadre d'engagement politique réciproque. Néanmoins, cet intérêt devient plus profond pour les voisins orientaux qui ont des frontières terrestres avec l'Union, et dont la sécurisation constitue la priorité de la politique de voisinage. En effet, le partenariat oriental insiste sur le dialogue sécuritaire en impliquant les aspects de la migration illégale, la sécurité énergétique et la sûreté environnementale⁵⁵². Par conséquent, la politique de voisinage obtient un caractère sécuritaire particulier qui la relie aux politiques extérieures de l'Union, grâce à ses plates-formes thématiques de la sécurité et de défense.

2. La Politique européenne de voisinage conçue comme élément-cléf pour la Stratégie Européenne de Sécurité

Les priorités commerciales et économiques de l'Union européenne ne pourraient pas être ignorées par la politique de voisinage et la formation de relations avec les nouveaux voisins de l'Europe de l'Est qui se caractérisent par l'hétérogénéité et la différenciation. Ainsi, malgré la domination socio-économique dans la perception de cette nouvelle initiative régionale⁵⁵³, l'Union met les deux dimensions de la politique de voisinage en quasi égalité en vertu de son document de mai 2004⁵⁵⁴.

⁵⁵¹ B. FERRERO-WALDNER, discours du 9.12.2004, 31.10.2005, 24.1.2006, 28.9.2006 et 12.9.2006

⁵⁵² Communication de la Commission COM (2008) 823 final, Partenariat oriental, Bruxelles, 3.12.2008

⁵⁵³ Communication de la Commission COM (2003) 104 final, p. 6 - 7, Bruxelles, 11.3.2003

⁵⁵⁴ Dans sa Communication du 12.5.2004, la Commission change l'orientation de la politique de voisinage qui a déjà comme but, au-delà du renforcement des relations commerciales et le développement économique des pays frontaliers, la promotion de la sécurité et la prospérité. Ce document a mis fin à la sous-estimation de la dimension sécuritaire de la politique de voisinage qui pourrait constituer l'instrument principal du maintien de la paix et la stabilité dans le continent

En effet, l'Union met en évidence la contribution sécuritaire de la politique de voisinage dont l'importance pour la réussite de cette nouvelle politique et la stabilité européenne devient incontestable.

Le renforcement de la dimension sécuritaire n'apparaît pas accidentellement. Elle fait partie de la Stratégie européenne de sécurité qui a été adoptée par le Conseil européen du 12 décembre 2003 dans le contexte du danger potentiel terroriste et suite aux attentats du 11 septembre 2001. Les nouveaux défis des relations internationales dans un monde globalisé imposent à l'Union des actions prioritaires dans le but d'assurer la stabilité et la bonne gouvernance dans son voisinage immédiat⁵⁵⁵. A cet égard, les voisins de l'Est qui se caractérisent par de grands phénomènes de criminalité pourraient menacer l'environnement européen et la sûreté des citoyens européens.

Dans ce cadre, l'Union, qui cherche à créer un cercle d'amis et qui semble plus fragile après son élargissement, n'hésite pas à connecter la politique de voisinage à la Stratégie de sécurité en lui donnant une dimension régionale. Après le « big-bang » de l'Union avec l'adhésion des dix nouveaux membres en 2004, les aspects sécuritaires internes des pays qui se trouvaient loin de l'Union deviennent des dangers potentiels pour elle. Ainsi, les initiatives insérées dans la Stratégie de sécurité trouvent un champ d'application dans le cadre de la politique de voisinage. La sécurisation du voisinage européen via la Stratégie de sécurité⁵⁵⁶ ne pourrait pas être ignorée dans la politique de voisinage qui pose comme priorité le renforcement des réformes démocratiques et la lutte contre la violence et la criminalité. De plus, la coïncidence entre les deux initiatives se réalise via les méthodes appliquées dans la mesure où la Stratégie de sécurité se développe au sein du principe de la construction des relations

européen. La mise en exergue du parcours sécuritaire de la politique de voisinage se révèle par sa citation au bout de la deuxième ligne du document, ce qui signifie le renforcement des exigences liées au domaine sécuritaire

⁵⁵⁵ Ibidem, p. 6

⁵⁵⁶ Union européenne (2003), Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité

coopératives et compréhensives sur les domaines politique, économique, culturel et sécuritaire⁵⁵⁷.

D'autre part, la politique de voisinage qui prévoit l'élimination des conflits régionaux et des crises gelées dans le voisinage, utilise comme instrument principal le renforcement des réformes internes des pays intéressés plutôt que l'intervention directe sur le champ des conflits. Son rôle de « soft power » n'impose pas de mesures violentes et de solutions militaires aux crises mais leur prévention et la réhabilitation avec l'appui des valeurs démocratiques et d'Etat de droit. La Stratégie de sécurité fait référence aux solutions non militaires mais elle justifie jusqu'à un certain degré l'intervention militaire sans devenir son meilleur atout⁵⁵⁸.

De toute façon, même si la politique de voisinage et sa dimension orientale n'est pas une politique de sécurité propre, les aspects de sécurité et de menaces ouvrent le dialogue sur la contribution de l'Union aux crises violentes, apparues dans le territoire des pays voisins. Son but de créer une Europe sûre, dépourvue de menaces importées, la renvoie à sa Stratégie de sécurité qui se construit dans une logique de prévention et de lutte immédiate face aux menaces de son voisinage. Tout de même, il est possible de repérer des contradictions, comme par exemple entre les perspectives pour une Europe plus ouverte et le plan de l'Europe « forteresse » dans la Stratégie de sécurité. Néanmoins, la protection de la construction européenne et de ses habitants reste la cible primordiale.

PARAGRAPHE 2: LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET SA LIAISON AVEC LES POLITIQUES EUROPÉENNES DITES EXTÉRIEURES

L'inclusion de la politique de voisinage dans les politiques extérieures de l'Union est inévitable dans la mesure où elle règle les relations de l'Union avec des pays tiers. Pourtant, il constitue un vrai paradoxe l'événement que le traité de

⁵⁵⁷ Idem

⁵⁵⁸ Ibidem, p. 7

Lisbonne la situe dans les dispositions générales communes du Titre I et évite son inclusion immédiate au Titre V, partie consacrée à la présence de l'Union sur la scène internationale. Le caractère mixte de la politique de voisinage, composée des actions variées de tous les ex-piliers, ne nous empêche pas de placer la politique de voisinage dans l'ensemble des politiques extérieures de l'Union et à percevoir la relation importante de la politique de voisinage avec la politique Etrangère et de Sécurité commune (A) et la politique européenne de Sécurité et de Défense (B).

A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET LA POLITIQUE ETRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Le besoin de l'Union pour un rapprochement profond avec les pays voisins après l'élargissement en 2004 crée la nécessité d'un instrument adapté aux particularités des pays avoisinants. Cependant, au début de l'apparition de cette nouvelle initiative extérieure, l'Union n'ose pas encore parler d'une action extérieure unique, sur la forme des politiques étrangères traditionnelles typiques des Etats membres.

La domination des éléments politique et commercial des relationz bilatérales amènent l'Union à consacrer une seule partie de sa Sécurité de stratégie pour la région à la relation de la politique de voisinage avec la PESC, au sein du renforcement du dialogue entre les parties qui vont partager les valeurs démocratiques communes et travailler sur la base d'une compréhension mutuelle⁵⁵⁹. Il est caractéristique des intentions de l'Union la non référence de la PESC dans sa communication pour la création de l'instrument de voisinage visant aux priorités sociales et économiques, en excluant chaque relation possible avec la politique européenne de sécurité⁵⁶⁰.

Dans ce cadre, la politique de voisinage cherche sa place dans l'action extérieure de l'Union, qui est encore assez faible à cause des interventions étatiques et des litiges interinstitutionnels. L'immaturation de la politique extérieure européenne gèle l'évolution de la politique de voisinage qui a été apparue afin de renforcer l'identité

⁵⁵⁹ Op. cit. 490

⁵⁶⁰ Communication de la Commission COM (2003) 393 final, Bruxelles, 1.7.2003

européenne de sécurité. De cette manière, la co-existence de la politique de voisinage et de la PESC semble inévitable (1) dans la mesure où la première vise à la mobilisation des initiatives de la deuxième pour restaurer la démocratie et la paix dans les régions au-delà des frontières européennes (2).

1. La coexistence des deux politiques extérieures européennes

L'apparition de la politique de voisinage constitue le premier plan complet d'une action extérieure de l'Union, en prenant du recul au plan traditionnel de la politique étrangère de l'Union. La timidité dont l'Union a fait preuve dans sa politique étrangère semble prendre fin par la conceptualisation de la politique de voisinage, qui doit affronter divers centres de conflits, capables de menacer la prospérité européenne. Son rôle de puissance normative ou même civile semble s'affaiblir en raison des nouveaux défis apparus dans son environnement. Et par la suite, la PESC qui s'actualise d'une manière « lourde », doit maintenant agir face à la gravité des situations actuelles des pays voisins.

L'émergence de nouveaux risques sécuritaires et la sécurisation des enjeux politiques⁵⁶¹ exercent sur l'Union une pression pour une politique de sécurité forte, sans abandonner le principe de coopération déjà testée sur la politique d'élargissement. Les priorités des réformes institutionnelles et sociales dans les pays tiers sont parfois incomplètes sans le renforcement de la dimension sécuritaire. Pourtant, la politique de voisinage ne pourrait pas devenir synonyme d'une initiative exclusivement militaire qui soutient les interventions armées pour garantir la sécurité du continent européen.

On a déjà mentionné la tentative de l'Union pour la classification de la politique de voisinage dans l'ensemble de ses politiques, dont le rôle est caractérisé par une variété d'éléments déjà répandus dans des autres politiques communes. Il est

⁵⁶¹ S. LAVENEX et F. MERAND, « *Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne* », politique européenne, Lausanne, atelier des 18 et 19 novembre 2005, n° 22, printemps 2007, pp. 5-14

indéniable qu'une grande partie de cette politique est consacrée aux aspects économiques et commerciaux tirés par le premier pilier et le principe du marché unique européen. C'est la pratique de l'Union de dynamiser la participation des pays tiers au processus de leurs réformes sans imposer des mesures en vertu de sa supériorité.

Par ailleurs, la politique de voisinage vise à corriger la réaction unilatérale de la politique d'élargissement appliquée aux pays limitrophes déjà membres de l'Union, dont le but a été limité à leur candidature et à leur inclusion à la famille européenne. La réorientation de la politique vis-à-vis des pays voisins exige l'abandon de la domination exclusive du volet commercial préférentiel et l'insertion de la perspective sécuritaire dans le rapprochement des pays voisins de l'Europe de l'Est.

Sans doute, la politique de voisinage fait partie de la famille des politiques extérieures européennes; ainsi, elle ne peut pas échapper au deuxième pilier et à la politique étrangère et de sécurité commune. L'interdépendance des deux politiques ne permet pas de les hiérarchiser ou de donner la priorité à l'une ou à l'autre. Toutefois, l'une renforce la mise en place de l'autre dans la mesure où la politique de voisinage constitue le moyen d'importer des politiques internes au niveau extérieur. Malgré sa caractérisation comme politique « souple », la politique de voisinage, grâce surtout aux Plans d'action⁵⁶² et aux programmes régionaux, institutionnalise les actions à entreprendre de l'Union, sans exclure la dimension sécuritaire relative à la PESC. Elle réforme les modes de réaction de la PESC vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est qui étaient perdus entre les faiblesses de la PESC et les litiges intracommunautaires. En conséquence, la politique de voisinage pallie les lacunes de la politique sécuritaire de l'Union qui semblait en suspension entre les désirs des Etats membres et la méfiance des pays tiers.

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les dispositions du deuxième pilier, et plus précisément l'article 13§2, TUE prévoyait la planification des stratégies européennes vis-à-vis des pays tiers. L'élément des « intérêts communs » justifiant l'exercice de l'action extérieure de l'Union faisait le lien entre la politique de voisinage et la PESC. Le Conseil européen de Lisbonne de juin 1992 a donné une

⁵⁶² Op. cit. 491, Un dialogue politique plus efficace, p. 14

interprétation des intérêts communs en citant la proximité géographique d'une région et son importance pour la stabilité politique et économique, autrement dit les dangers régionaux potentiels en matière de sécurité européenne. La connexion entre la politique de voisinage et la PESC est devenue ainsi stable malgré la difficulté à définir le champ d'application de la PESC.

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur cinq ans après la genèse de la politique de voisinage a introduit une pléthore de nouveautés au niveau de la politique extérieure de l'Union et a donné une forme concrète à la politique de voisinage, en renforçant ses liens avec la PESC. Eventuellement, l'exclusion de la disposition sur la politique de voisinage des articles consacrés à l'action extérieure de l'Union⁵⁶³ et le caractère flou de l'article 8 crée une série de juxtapositions entre les deux politiques en ce qui concerne les procédures de leur mise en œuvre. Toutefois, tant les cibles communes aux deux, c'est-à-dire le renforcement des valeurs communes comme la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'Homme, que les références de la PESC sur le développement des relations avec les pays tiers ou des régions entières⁵⁶⁴ justifient du point de vue légal le développement des liaisons avec les pays voisins de l'Europe de l'Est, ce qui fait partie de la stratégie de la politique de voisinage. En effet, si dans le texte du traité de Lisbonne, le développement des relations privilégiées au sein de l'article 8 semble s'imposer comme la raison principale de la mise en place de la politique de voisinage, la PESC introduit la méthode et la stratégie de son exécution.

2. La mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage dans le cadre de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune

L'existence parallèle de la politique de voisinage et de la PESC est inévitable dans la mesure où elles se croisent au niveau opérationnel face aux dangers potentiels pour la sécurité européenne. Même si au premier abord, les deux politiques semblent avoir de grandes différences aussi bien quant à leur conception que quant à leur mise

⁵⁶³ Titre V, Dispositions générales relatives à l'action extérieure de l'Union et dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune

⁵⁶⁴ Art. 21§1 et art 22§1 du traité de Lisbonne

en œuvre, les réformes sectorielles constituent leur grande mission afin de promouvoir la sécurité.

A cet égard, l'apparition de la politique de voisinage a donné le coup d'envoi pour la mise en place des réformes du secteur sécuritaire prévues pour la région dont la mise en œuvre envisageait beaucoup d'entraves à cause de la position passive de la présence de l'Union dans la région de l'Europe de l'Est. De plus, cette politique a mis sur la table la question des méthodes applicables qui soutiennent le dialogue politique, la compréhension mutuelle et la réalisation des réformes internes des États membres à l'instar des actions armées ou des sacrifices unilatéraux imposés fréquemment par les politiques étrangères traditionnelles, la PESC y incluse. En tout état de cause, le manque de cohérence et de flexibilité ainsi que l'absence de directives et la présence de contradictions à l'intérieur de la PESC constitue déjà un vrai défi pour la politique de voisinage qui a des caractéristiques plus concrètes et propose un plan d'action assez cohérent pour l'action étrangère de l'Union au niveau relationnel avec les voisins de l'Europe de l'Est.

L'interdépendance de la politique de voisinage et de la PESC est donnée dans la mesure où la PESC a été inventée pour couvrir tous les aspects de la politique étrangère de l'Union. La prévision d'une politique européenne de défense afin de garantir l'intégration européenne ne pourrait pas être exclue de cette politique étrangère.

La liaison entre la PESC et la politique de voisinage est réalisée par les Plans d'action pour la région de l'Europe de l'Est, ces instruments identiques qui institutionnalisent l'action externe de l'Union en ce qui concerne les pays orientaux. Autrement dit, les Plans d'action mettent en valeur les aspects des conflits gelés, l'immigration, les problèmes transfrontaliers, les dangers énergétiques et les menaces du crime organisé. Le Plan d'action renforcé sur l'Ukraine fait référence directement à la PESC en consacrant un alinéa aux matières qui y sont incluses, les armes de destruction massive, la prévention des conflits, la gestion des crises et les aspects régionaux et internationaux⁵⁶⁵. Avant l'apparition du document de « cadre unique d'appui » destiné à chaque pays partenaire de l'Europe orientale qui dispose déjà d'un

⁵⁶⁵ Plan d'action renforcé pour l'Ukraine, alinéa 2.3

Plan d'action, sauf l'Ukraine qui a eu le Plan d'action renforcé et la Biélorussie pour laquelle un Document de stratégie et de Programme indicatif pluriannuel est publié à cause du manque de Plan d'action biélorusse, les Plans d'action ont suivi la logique hésitante de la PESC en consacrant de petites parties à la coopération sur la politique étrangère et de sécurité et en mentionnant le dialogue politique sur des aspects régionaux et de sécurité, l'embargo des armes, les réformes du domaine sécuritaire et la lutte contre le crime international⁵⁶⁶. La valeur ajoutée du Plan d'action renforcé est marquée par l'évocation de l'aspect traditionnellement « tabou » d'une intervention militaire afin de garantir la paix internationale, toujours en collaboration avec l'OSCE et les Nations Unies⁵⁶⁷. A partir de cela, les Plans d'action sont l'instrument principal de revitalisation de la PESC dont la faible présence pourrait constituer un obstacle sérieux à la mise en œuvre de la politique de voisinage.

En outre, la contribution de la politique de voisinage à la mobilisation de l'action extérieure de l'Union vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est s'effectue par le fonctionnement des agences et des organes du deuxième pilier (Agence européenne de Défense, Institut de l'Union européenne pour les études sur la sécurité, Collège européen de sécurité et de défense) ou encore la participation immédiate des pays partenaires aux missions de la PESC⁵⁶⁸.

Enfin, les divers niveaux d'évolution de la politique de voisinage ont conduit les autorités européennes de lui octroyer de nouvelles possibilités d'action, dans le cadre d'une coopération avec la PESC. L'Instrument de Voisinage et de Partenariat européen et son document de programme pour la région orientale 2007-2013 envisagent la politique de voisinage comme l'instrument le plus efficace pour le rapprochement de l'Union aux pays de l'Europe de l'Est. Ainsi, une série de programmes régionaux applicables aux pays de l'Europe de l'Est est en cours, comme le programme thématique d'asile et d'immigration AENEAS et le programme de la modernisation d'équipements publics afin de renforcer les institutions nationales et leur capacité à affronter le crime transfrontalier⁵⁶⁹. De plus, la politique de voisinage

⁵⁶⁶ Plan d'action pour l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Géorgie, point 4.1.2, l'Ukraine, point 13 - 15, la Moldavie, point 13 et 14

⁵⁶⁷ Op. cit. 502

⁵⁶⁸ Idem

⁵⁶⁹ IEVP, Programme pour la région orientale, document de Stratégie 2007 - 2013, pp. 14-15.

devient un des moyens de la lutte contre les mines terrestres, les débris de guerre explosifs et les armes légères et de petit calibre⁵⁷⁰.

Pourtant, malgré le fait que l'Union évite de faire une référence stricte à la PESC dans les premiers documents de la mise en œuvre de la politique de voisinage⁵⁷¹, le Conseil pour les Affaires Générales et les Relations Extérieures (GAERC) de l'Union, responsable principal de la PESC, profite de la politique de voisinage pour adopter des stratégies communes vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est en impliquant la Présidence de l'Union, le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission. Ainsi, la politique de voisinage, offre une possibilité aux pays au-delà des frontières européennes de s'engager au niveau sécuritaire dans le cadre de la PESC. La politique de voisinage rappelle à l'Union son rôle prépondérant en matière de sécurité ainsi qu'au fait de l'émergence de nouveaux défis dans la région de l'Europe de l'Est qui ont besoin des capacités européennes, exprimées surtout par la PESC.

B. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DEFENSE

La grande révolution de l'Union dans le secteur des relations extérieures, effectuée par l'apparition de la PESC au sein du traité de Maastricht, n'a pas répondu aux exigences des États membres comme la France ou des pays de la périphérie de l'Union qui demandaient une action externe unique en raison de leur géographie et des dangers directs transmis par les pays frontaliers. La formation de l'action extérieure de l'Union dans le cadre de la Stratégie de sécurité et de la PESC a mis en valeur les données de la présence européenne dans son voisinage en poussant vers l'intensification des efforts des institutions européennes pour une politique crédible vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est.

⁵⁷⁰ Ibidem, p. 20

⁵⁷¹ Communications de la Commission COM (2004) 373 final du 12.5.2004, SEC (2005) du 22.11.2005, COM (2008) 823 final du 3.12.2008

Afin de proposer des solutions immédiates aux problèmes des pays partenaires qui menacent autant leur intégrité que la stabilité du continent européen, l'Union a planifié une politique de sécurité et de défense qui institutionnalise son intervention aux affaires internes des pays de l'Europe de l'Est et ressemble plutôt à une politique étrangère traditionnelle. La politique de sécurité et de défense commune (ex-PESC) est liée à l'action unilatérale de l'Union ou encore à la supériorité économique et politique de l'Union qui constitue une force internationale⁵⁷² et cherche à faire évoluer sa politique étrangère face aux menaces externes.

Le traité de Nice, signé le 26 février 2001 porte une série de modifications sur la PESD en définissant ses domaines qui se divise en trois composantes : la gestion militaire des crises, la gestion civile des crises et la prévention des conflits. Définie par l'ex-article 17 du traité sur l'Union européenne, la PESD qui devient la « politique de sécurité et de défense commune » (PSDC) fait partie des efforts de l'Union pour une politique de défense commune dans le cadre de sa politique étrangère commune et du grand objectif de développement d'une défense européenne. La défense commune concerne, au-delà des domaines prioritaires susmentionnés les actions conjointes en matière de désarmement, de la lutte contre le terrorisme et des opérations de stabilisation post-conflit. De plus, le nouveau traité crée le poste de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dont la contribution à la PSDC est cruciale dans la mesure où il fait des propositions dans ce domaine, exerce son autorité sur les organes de gestion de crise de l'UE et gère les missions de l'UE avec les États membres. Cette autorité préside le Conseil des affaires étrangères qui traite les questions de PSDC.

On pourrait alors assumer que le croisement de la politique de voisinage et de la PESD s'effectue au sein de la PESC, l'initiative principale de la légitimation et du développement de la politique étrangère de l'Union (1).

⁵⁷² Le Conseil européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999 adopte une déclaration sur la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense en confirmant leur intention « ... à voir l'Union jouer pleinement son rôle sur la scène internationale [...] et de doter l'UE des moyens et capacités nécessaires pour assumer ses responsabilités concernant une politique européenne en matière de sécurité et de défense »

La structuration de l'action extérieure de l'Union impose la cohabitation de toutes les politiques qui veillent à la sécurisation de l'Union, y compris la PSDC⁵⁷³. La nouvelle Section 2 du Titre V du traité de Lisbonne portant sur la PSDC, clarifie le caractère et les champs d'action de la PSDC qui se limitent au niveau opérationnel. Son intervention partagée entre les domaines civil et militaire dans les pays voisins de l'Europe de l'Est offre à la politique de voisinage l'opportunité d'une interaction à des niveaux différents (2).

1. Le lien entre les deux politiques européennes

A l'origine, la PSDC vise à l'intervention immédiate de l'Union sur les foyers de crises qui constituent une vraie menace pour la sécurité européenne. Cette politique étrangère, qui constitue le fruit des demandes européennes depuis 1954 pour une politique de défense commune au sein de l'Union de l'Europe occidentale, s'appuie sur l'action autonome de l'Union, tant au niveau politique que militaire.

En effet, l'élargissement de l'Union et l'évolution de sa politique étrangère et de sécurité ont révélé des nouveaux aspects pour son voisinage comme la lutte contre les crises et les conflits gelés et la répression du crime transfrontalier et international. Le besoin de nouvelles structures opérationnelles et d'instruments efficaces face à ces dangers ont provoqué un dialogue crucial sur les limites de l'intervention européenne sur les territoires des pays partenaires de l'Europe de l'Est.

D'un autre côté, l'esprit de la politique de voisinage ne permet pas de la classer dans les politiques extérieures, dites « agressives », qui mettent en priorité des actions armées pour la protection civile. Sa méthode s'appuyant sur la coopération bilatérale, sur la base des valeurs de la démocratie, de l'Etat de droit et de la prévention des problèmes, la distingue des politiques comme la PSDC dont les missions constituent son instrument fondamental.

⁵⁷³ Traité de Lisbonne, art. 24§1

Pourtant, le croisement des deux politiques semble inévitable dans la mesure où toutes les deux se trouvent sous la coupe de la PESC. Tous les domaines de la PSDC sont déjà couverts par la PESC et l'inclusion de la politique de voisinage dans le groupe des politiques étrangères de l'Union efface les juxtapositions possibles entre les deux.

Dans ces conditions, il faut plutôt chercher les points communs entre les deux politiques qui visent à instaurer la paix et la stabilité dans la région de l'Europe de l'Est, une région riche en conflits et en phénomènes de criminalité. A cet égard, on pourrait dire que l'innovation des deux politiques sert au renforcement du rôle de l'Union dans l'Europe de l'Est, qui acquiert pour la première fois une armature minimum d'intervention au niveau politique et dans un deuxième temps au niveau militaire. En effet, les conflits d'Abkhazie, d'Ossétie du Sud et de la région de Tskhinvali en Géorgie ainsi que les disputes en Nagorno-Karabakh entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie et le problème de la Transnistrie en Moldavie demandent une solution pacifique et rapide pour éviter les conséquences indésirables, autant pour les pays impliqués dans le développement que pour la sécurité de l'Union. Cette solution devient le moteur de la politique de voisinage qui, en utilisant les instruments européens disponibles de la PESC et la PSDC, est finalement autorisée à effectuer une intervention immédiate.

Ainsi, la gouvernance sûre, dépourvue de violentes menaces, de guerres ou de conflits constitue une priorité fondamentale de la politique de voisinage depuis sa genèse et un élément constitutif nécessaire de la PESD depuis 2003, quand la PESD est complétée par la Stratégie européenne de sécurité. Cette combinaison d'actions externes de l'Union manifeste l'importance du rôle de l'Union au niveau politique aussi bien intérieur qu'extérieur. La politique de voisinage se lie à la PSDC lorsqu'elles mettent en avant la sécurité et la relation avec le développement et la gouvernance démocratique. Le document d'orientation de la politique de voisinage⁵⁷⁴ fait référence à la possibilité de l'application de la PSDC dans le cadre de la politique de voisinage en donnant la priorité aux mesures pacifiques comme le dialogue politique et les réformes institutionnelles. Pourtant, la mention de la PSDC justifie

⁵⁷⁴ Communication de la Commission COM (2004) 373 final du 12.5.2004, p. 14

l'intervention opérationnelle de la politique de voisinage sur les conflits des pays partenaires menaçant la paix du continent européen.

2. Le fonctionnement de la Politique européenne de voisinage et la Politique de Sécurité et de Défense Commune: une opération organisée à divers niveaux

Le progrès de la construction européenne et l'évolution de la politique de voisinage ont montré qu'il était nécessaire de renforcer la sécurité de l'UE et de ses États membres, sous toutes ses formes. La politique de voisinage, l'initiative la plus spécifique pour la région de l'Europe de l'Est, n'ose pas proposer une action immédiate aux crises et aux conflits qui inquiètent déjà les européens. Ainsi, la communication « L'Europe élargie-Voisinage »⁵⁷⁵ met en avant les défis relevés au niveau économique, social et commercial. L'ouverture du marché et l'extension des structures réglementaires couvrent pour l'instant le besoin d'une intervention européenne sur le champ des conflits qui constituera une priorité secondaire. Ainsi, le document pour l'Instrument de voisinage et de partenariat⁵⁷⁶ laisse intact l'affaire de l'implication européenne quant aux crises gelées qui n'attirent pas l'intérêt de l'Union proportionnellement à leur gravité.

Par ailleurs, la spécificité géographique de la politique de voisinage et l'apparition du Partenariat oriental institueront, pour la première fois, une vraie liaison entre la politique de voisinage et la politique européenne de défense dans la mesure où l'Union doit garantir l'intégrité territoriale et la souveraineté des États partenaires. De plus, l'Union actualise les dispositifs d'alerte rapide pour son voisinage oriental et légalise la participation des pays partenaires aux opérations potentielles de la PESD⁵⁷⁷. Ainsi, la politique de voisinage invoque la PESD pour compléter sa partie opérationnelle, là où les exigences de la stabilité et du maintien de la paix l'imposent.

⁵⁷⁵ Communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11.3.2003

⁵⁷⁶ Communication de la Commission COM (2003) 393 final du 1.7.2003

⁵⁷⁷ Communication de la Commission COM (2008) 823 final, 3.12.2008, p. 11

Dans ce cadre, la PSDC semble utile face à une série de menaces dont l'affrontement n'est pas prévu immédiatement par la politique de voisinage. La PSDC fonctionne comme l'instrument principal dans le cas d'antécédents d'instabilité et de conflit qui affectent la région de l'Europe de l'Est et s'appuient surtout sur les mouvements séparatistes. Le caractère « puissance souple » de la politique de voisinage qui inclut les initiatives opérationnelles dans cette région, octroie sa place à un certain nombre de mesures au sein de la PESD⁵⁷⁸.

Tout d'abord, la PSDC prévoit une assistance aux frontières partagées comme dans le cas de l'Ukraine et de la Moldavie, capable d'affronter les dangers transfrontaliers et de lutter contre le crime transnational. Cette contribution consiste en deux moyens : civils et militaires. Le premier recours est strictement dessiné dans les Plans d'actions et les communications de la Commission qui mettent en exergue la coopération interétatique face aux menaces de la sécurité commune découlant du caractère transfrontalier des risques écologiques et nucléaires, des maladies transmissibles, de l'immigration clandestine, des trafics, de la criminalité organisée ou encore des réseaux terroristes⁵⁷⁹. L'Instrument de Voisinage et de Partenariat complète la méthodologie d'action au niveau civil⁵⁸⁰ en laissant les missions potentielles à la PSDC. A cet égard, la PSDC, qui fait partie intégrante de la PESC d'après l'article 42 TUE, actualise les opérations armées de l'Union au-delà de la PESC qui constitue la manifestation diplomatique de la volonté de l'Union à opérer là où se trouvent de vraies menaces pour la sécurité européenne⁵⁸¹.

Ensuite, la politique de voisinage ne peut pas exclure de ses objectifs l'effondrement des conflits qui tourmentent la stabilité des pays partenaires et la prospérité européenne. La politique de voisinage, suivie de la PESC, semble inefficace parce qu'elle ne peut pas invoquer la violence légitime ainsi que l'idée d'une armée unique n'a pas pu surpasser le caractère « soft » de l'exercice de la politique étrangère de l'Union. Pourtant, la réalité des conflits gelés et l'engagement

⁵⁷⁸ Communication de la Commission COM (2007) 774 final, 5.12.2007, p. 7

⁵⁷⁹ Communication de la Commission COM (2003) 104 final du 11.3.2003, précité, point 2

⁵⁸⁰ IEVP, programme interrégional, document de stratégie 2007 - 2013

⁵⁸¹ Javier SOLANA, ex-Haut Représentant de l'UE, préface à l'ouvrage de MM André Dumoulin, Raphaël Mathieu et Gordon Sarlet «La politique européenne de sécurité et de défense : de l'opérateur à l'identitaire», Ed : Bruylant, Bruxelles, 2003

européen pour la paix et la prospérité pourraient justifier les missions militaires dans l'espace défini par la politique de voisinage. L'identification d'une politique de défense par le traité de Lisbonne a permis la mise en œuvre d'une série de missions dans les pays partenaires de l'Europe de l'Est dont l'accomplissement a été renforcé par la politique de voisinage.

En outre, les Plans d'action pour les pays de l'Europe de l'Est n'osent pas évoquer une intervention directe dans les affaires internes des pays partenaires, sur le champ des conflits interétatiques. Malgré le fait que ces documents de la politique de voisinage se réfèrent à la politique de défense, c'est l'agenda d'association prévu pour l'Ukraine⁵⁸² qui expose pour la première fois les opérations prévues par la PSDC et la participation des pays partenaires à leur mise en place. L'innovation de ce document de deuxième génération est la référence stricte à la coopération militaire entre l'UE et l'Ukraine, toujours dans le cadre de la PSDC.

Dans ce cadre, il existait des missions européennes dans les pays tiers positifs à leur mise en place mais il s'agissait de missions appartenant surtout à la PESC en évitant l'intervention militaire qui pourrait provoquer aussi bien des problèmes entre les États membres et les pays tiers. La mission EUJUST Thémis en Géorgie⁵⁸³ touchant le champ d'Etat de droit et de gestion des frontières concerne l'assistance technique de l'Union vers l'administration de pays partenaire. Par ailleurs, la mission d'assistance aux frontières de la Moldavie et d'Ukraine EUBAM a suivi le mémorandum de Compréhension entre les deux pays, dont le but est centré sur la contribution technique et normative et la coopération entre les deux pays pour une gestion frontalière sécurisée.

De toute façon, la politique de voisinage, toujours dans le cadre de la PESC, vise à actualiser la PSDC via la mise en place d'une politique mixte civile et militaire. Elle impose la coopération entre les parties contractantes par le dialogue politique et normatif mais aussi par les missions potentielles jugées indispensables afin d'assurer le maintien de la paix et la prévention des conflits, sans ignorer la volonté des pays qui souffrent de mouvements séparatistes.

⁵⁸² UE-Ukraine Agenda d'association préparant et facilitant la mise en place de l'accord d'association avec l'Ukraine, Luxembourg, le 24 juin 2013

⁵⁸³ Mise en place le 16 juillet 2004

SECTION 2: LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE MISES EN ÉVIDENCE PAR LA POLITIQUE DE VOISINAGE

La stratégie de sécurité pour la région de l'Europe de l'Est, cet amalgame de politiques étrangères de l'Union, se planifie sur la base des lignes communes des trois initiatives pour la région : la politique de voisinage, la PESC et la PSDC (ex-PESD). Dans la mesure où les deux premières politiques donnent l'opportunité de l'adoption d'actions civiles par les pays partenaires, la PSDC légitime la présence de l'Union sur leur territoire au fur et à mesure de leur acceptation.

Ainsi, à première vue, il semble que la politique de voisinage détaille la PESC et définit les priorités de la politique étrangère. La politique de voisinage et plus particulièrement son extension vers l'Europe de l'Est constituent la dimension orientale de la PESC à mesure que cette politique veille à la transition des pays partenaires vers des régimes plus démocratiques, dépourvus de tous les éléments qui pourraient menacer la sécurité européenne. Ainsi, sans nécessiter des propositions radicales par les pays partenaires, l'Union dispose les solutions pour des réformes sectorielles dans les pays tiers grâce aux mesures proposées que les pays tiers sont chargés d'entreprendre (paragraphe 1).

D'autre part, la politique de voisinage n'exclut pas son intervention militaire de l'Union dans le territoire non européen, une action qui s'exprime rarement mais qui semble inévitable en raison de l'instabilité des pays partenaires de l'Europe de l'Est (paragraphe 2). La PSDC offre l'opportunité de l'action militaire de l'Union, sans exclure la contribution des pays partenaires aux opérations menées dans leurs territoires.

PARAGRAPHE 1: LES MESURES SÉCTORIELLES PROPOSÉES PAR L'UNION DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION INTER-POLITIQUE

Dans la mesure où l'Union a mis en exergue la sécurisation de l'environnement européen, les menaces sont principalement repérables dans le fonctionnement de la démocratie et d'Etat de droit des pays de l'Europe de l'Est. A partir de cette constatation, l'Union propose une série de réformes relatives au système public des Etats partenaires qui désirent fortifier leur sécurité interne face à la corruption, l'instabilité et l'abus des dirigeants.

Pour obtenir un ordre interne sûr, les pays de l'Europe de l'Est ont à leur disposition des mesures à adopter, soit d'une manière autonome (A) soit sur la base de la coopération avec l'Union (B). Toutes ces mesures visent à assurer la qualité de la gouvernance de ces pays dont la démocratisation constitue un argument fort pour une Europe sûre et prospère⁵⁸⁴.

A. LES ACTIONS DE L'UNION SANS INTERVENTIONS DIRECTES

L'extension de la zone de sécurité au-delà des frontières européennes impose tout d'abord un dialogue politique entre l'Union et les Etats frontaliers qui désirent abandonner leur passé socialiste et s'adapter aux nouvelles données offertes par son voisin européen.

La PESC en coopération avec la politique de voisinage constituent les instruments qui pourraient aider les pays partenaires à transformer leur régime et leur structure intérieure afin de réussir leur transmission aux pays bien gouvernés, selon les normes européennes.

⁵⁸⁴ Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité, précité, p. 10

A cet égard, l'Union propose à ses partenaires une variété de réformes dont la mise en place dépend totalement de la volonté des pays tiers. Parmi eux, on hiérarchise comme prioritaires le dialogue normatif (1) et les réformes sociales (2) dont le renforcement est nécessaire pour l'évolution des relations bilatérales.

1. Le dialogue normatif et la PESC

Dans le cadre de la politique de voisinage, la Commission européenne a très fortement soutenu le besoin de l'alignement des lois des pays voisins sur celles de l'Union⁵⁸⁵. Ainsi, intervenant à propos des objectifs de la PESC, l'Union a englobé dans ses communications les réformes normatives, un élément susceptible de contribuer à la démocratisation des pays partenaires de l'Europe de l'Est.

En effet, la réforme de la législation des pays partenaires à la base d'une modernisation continue pourrait garantir la stabilité politique de ces pays qui semblent fragiles face à l'abus de pouvoir. La réforme des standards normatifs des pays partenaires est un préalable pour l'évolution de la politique de voisinage dans la mesure où ils font partie intégrante des objectifs de la PESC⁵⁸⁶. A cet égard, les pays partenaires doivent coopérer avec l'Union pour réussir d'avoir un niveau acceptable de démocratie, d'Etat de droit et d'intégration au droit international.

Toutefois, même si la modernisation du champ normatif des pays partenaires fait l'objet de leur propre intérêt, un dialogue politique avec l'Union est jugé comme indispensable. Il est remarquable qu'à ce stade, la convergence réglementaire proposée par l'Union soit laissée à la seule volonté des pays partenaires et l'Union ne dispose d'aucune arme pour l'imposer. Même s'il s'agit du premier pas important de la mise en œuvre de sa politique étrangère pour la région, elle semble incapable d'influencer son adoption par les pays partenaires.

⁵⁸⁵ Discours de Benita FERRERO-WALDNER à Bruxelles, le 9.12.2004

⁵⁸⁶ Traité de Lisbonne sur l'Union européenne, art. 21, par. 1

D'autre part, les réformes normatives concernent une vaste gamme de réformes sectorielles et l'Union doit réagir de manière suffisante. Du dialogue politique à l'assistance pratique, l'Union doit promouvoir les actions dans tous les domaines qui sont liés à la sécurité interne comme les droits de l'Homme, le fonctionnement démocratique du régime, la sécurité énergétique, la politique maritime et chaque élément qui pourrait constituer une menace potentielle du continent.

D'après l'Union, la politique de voisinage aide les voisins à s'en rapprocher en encourageant l'intégration régionale au-delà des frontières de l'Union⁵⁸⁷. L'Union répète fermement que les meilleures mesures face aux menaces sécuritaires sont le dialogue et les réformes politiques⁵⁸⁸. C'est aux pays partenaires de renforcer leurs institutions démocratiques et de séparer les pouvoirs, soulevant ainsi des questions relatives à l'autonomie judiciaire et l'administration locale. L'acquis communautaire est toujours à disposition des pays en transition et toute information contribuant au renforcement du niveau démocratique des pays partenaires est à leur disposition.

A cet égard, l'Union propose aux Etats de l'Europe de l'Est une série de mesures qui vont assurer la bonne gouvernance comme les élections démocratiques, le respect des normes électorales internationales, la séparation des fonctions de l'Etat de celles des partis, les mesures de réforme parlementaire, la transparence du système judiciaire et la création d'une administration publique responsable et efficace.

Il est remarquable que, dans les programmes pour la région orientale, l'Union ne consacre pas une partie significative à la nécessité du renforcement du dialogue politique et des réformes sectorielles tels qu'ils sont développés dans les Communications de la Commission. Par contre, elle revient avec les nouveaux accords d'association avec les pays de l'Europe de l'Est, dont le deuxième titre est consacré au dialogue politique et aux réformes à faire, liées à la PESC⁵⁸⁹. Dans ces nouveaux documents qui font preuve de l'évolution accrue de la politique de voisinage, les réformes internes et la convergence réglementaire entre les pays tiers et l'Union constituent le pilier le plus important en matière de question sécuritaire de la région et bien sûr de l'Union.

⁵⁸⁷ Communication de la Commission COM (2008) 164, 3.4.2008

⁵⁸⁸ Idem, p.3

⁵⁸⁹ Plans des accords d'association avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie

2. Les réformes sociales prévues dans la cadre de la PESC

La sauvegarde de la sécurité de l'Union impose la transformation de la société des pays partenaires en vertu d'une série de mesures sociales à entreprendre par les pays engagés, dans le cadre de la politique de voisinage et sa dimension sécuritaire. À cet égard, l'Union met comme critère de l'évolution de relations bilatérales avec les pays de l'Europe de l'Est le progrès social. Il est indéniable que le passage des sociétés fragiles et de pays dangereux vers des sociétés développées et capables à instaurer un mécanisme du contrôle de pouvoir apparaît comme un des objectifs majeurs de la politique de voisinage.

Pour confirmer cette analyse, une variété de dispositions existant dans les Communications de la Commission révèle la dimension sécuritaire du domaine social. Tel est le cas de la communication du 11.3.2003⁵⁹⁰ qui met en avant la cohésion sociale et celle du 12.5.2004⁵⁹¹ qui encourage le développement social et vise à renforcer la coopération sur la dimension sociale. Cette priorité, tombée dans le champ de la sécurité, se retrouve dans les rapports de suivi de la Commission où elle se concrétise en divers parcours comme la société d'information, les transports, l'innovation et la recherche⁵⁹² ou encore la protection civile, les infrastructures et l'éducation⁵⁹³.

En outre, le Conseil de l'Union et sa direction des affaires générales et des relations extérieures constitue l'instrument compétent de l'exercice de la politique étrangère européenne par excellence. Il, rend nécessaire la soutenance des projets

⁵⁹⁰ Communication de la Commission COM (2003) 104 final, 11.3.2003

⁵⁹¹ Communication de la Commission COM (2004) 373 final, 12.5.2004

⁵⁹² Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication «Implémentation de la politique de voisinage en 2007», Rapport de suivi sectoriel SEC (2008) 403 du 3.5.2008

⁵⁹³ Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication «Implémentation de la politique de voisinage en 2008», Rapport de suivi sectoriel SEC (2009) 522/2 du 23.4.2009

nationaux d'infrastructure surtout dans les domaines des transports, de l'information, de l'éducation, de l'environnement et du développement social dans la mesure où leur renforcement *est une étape nécessaire vers la prospérité et la stabilité du voisinage européen*⁵⁹⁴.

Donc, le besoin pour des réformes sociales capables de garantir la sécurité de la région de l'Europe de l'Est a été concrétisé plus sérieusement par la réunion des ministres des affaires étrangères du partenariat oriental en soulevant les questions d'association politique et de transformation sociale des pays partenaires de l'Europe de l'Est surtout par son volet multilatéral⁵⁹⁵. Cette dimension multilatérale du partenariat oriental offre les mesures à entreprendre pour la transition et la modernisation sociale des pays partenaires. Ainsi, elle vise l'instauration de la confiance entre les citoyens et l'administration publique, la mise en avant des réformes éducatives et d'action sur le thème des politiques sociales, le marché du travail inclus.

Les sommets du partenariat oriental qui traitent d'une manière efficace les priorités immédiates des pays partenaires en contribuant au soutien des réformes et au renforcement de la stabilité interne de ces pays, font le passage pour l'achèvement des objectifs énoncés dans les programmes d'association, et ceci afin d'augmenter les crédits en faveur du développement social du voisinage oriental.

Enfin, les accords d'association avec les pays de l'Europe de l'Est sont considérés comme les textes proposant les mesures sociales les plus complétées à adopter par les pays partenaires afin de réussir une certaine sécurité interne. Toutefois, le travail continu sur les actions à entreprendre et les obstacles relatifs à leur adoption, posés surtout par les États voisins⁵⁹⁶, ne permettent pas l'apparition des circonstances

⁵⁹⁴ Communiqué de Presse, 2851^{ème} session du Conseil, Affaires générales et relations extérieures, Relations extérieures, 6496/08 (Presse 41), Bruxelles, le 18.2.2008, p. 9

⁵⁹⁵ Communication conjointe au parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Partenariat oriental : une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013, JOIN (2012) 13 final du 15.5.2012

⁵⁹⁶ Au-delà des pays partenaires hésitants de l'adoption des accords d'association, il y a aussi des États membres qui s'opposent au renforcement des liaisons juridiques entre l'Union et les pays partenaires. C'est le cas des Pays-Bas dont les citoyens ont voté contre la ratification de l'accord d'association conclu avec l'Ukraine, dans un référendum qui a eu lieu le 6 avril 2006

nécessaires pour la transition sociale planifiée. Les éléments relatifs au développement social des pays de l'Europe de l'Est sont indispensables pour rendre plus sûr l'environnement européen. Ainsi peut-on citer à titre d'exemple de mesures, les dispositions de l'accord d'association avec l'Ukraine⁵⁹⁷ pour le renforcement de la coopération sur une politique étrangère et de sécurité en vertu du travail mené par les pays voisins, dans le domaine d'affaires internes, les discussions avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan sur la conclusion des accords d'association et la contribution au développement d'un dialogue social à leur achèvement et les accords d'association avec la Moldavie⁵⁹⁸ et la Géorgie⁵⁹⁹ qui prévoient l'engagement des parties contractantes en matière de la politique d'emploi, de droits sociaux, de protection et d'inclusion sociale.

Il est remarquable que l'article 31 du plan de l'accord d'association avec la Géorgie et l'article 348 avec la Moldavie fassent une référence à la coopération bilatérale et au dialogue politique qui passe par une série des réformes sociales qui seront suffisantes à promouvoir la responsabilité sociale des pays partenaires. Il s'agit des mesures pour l'affrontement de la crise sociale, la réduction de la pauvreté, la lutte contre l'exclusion sociale et le renforcement de la cohésion sociale, toutes à entreprendre par les pays voisins, avec l'aide de l'Union au niveau d'échange d'information et de bonnes pratiques⁶⁰⁰.

B. LES MESURES ISSUES D'UNE COOPÉRATION BILATÉRALE

La promotion de la sécurité sans interventions militaires est une perspective cruciale de la politique étrangère de l'Union vis-à-vis des pays voisins de l'Europe de l'Est. Au-delà des mesures dépendant complètement de la volonté et l'action de ces

⁵⁹⁷ L'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine a été négocié entre 2007-2012 et ses aspects politiques ont été signés le 21 mars 2014 tandis que les aspects économiques ont été signés le 27 juin 2014

⁵⁹⁸ Plan de l'accord d'association avec la Moldavie du 27 juin 2014, Titre IV, Chapitre 4

⁵⁹⁹ Plan de l'accord d'association avec la Géorgie du 27 juin 2014, Titre VI, Chapitre 14

⁶⁰⁰ Plan d'accord d'association avec la Géorgie, art. 349 et avec la Moldavie, art. 32

pays, la politique de voisinage prévoit une série de mesures exercées mutuellement qui pourraient garantir la sécurité interne et externe des pays de l'Europe de l'Est.

A cet égard, le secteur sécuritaire couvre l'action du secteur public compétent d'une action forcée qui monopolise quelques domaines étatiques où les initiatives des individus ne trouvent pas de place⁶⁰¹. Les mesures incluses dans ces actions touchent autant la restauration des institutions sécuritaires que le renforcement du contrôle de mécanismes sécuritaires.

Les engagements réciproques de l'Union, des ONG et des pays partenaires effectués sur la base d'une coopération accrue, promettant des profits communs pourraient constituer l'élément-clef du travail sur la sécurité de voisinage oriental. Dans cette perspective, les domaines les plus importants de cette coopération sont le domaine judiciaire (1) et policier (2), ce qu'on appelait avant les traité de Lisbonne comme troisième pilier de l'Union, deux éléments significatifs de la mise en place de la sécurité et la bonne gouvernance dans les pays de l'Europe de l'Est.

1. La coopération judiciaire comme élément constitutif de la sécurité de l'Europe de l'Est

La sécurité de l'Union passe par la construction d'une zone sûre dans ses frontières et les régions tierces frontalières. L'Union est disposée à offrir tous les éléments qui sont nécessaires pour le contrôle de la situation frontalière par les pays partenaires ainsi que des actions communes dans le secteur de visa et d'asile, ceci pour éviter chaque trouble potentiel provoqué par l'incapacité judiciaire des pays partenaires à gérer les flux migratoires et la sûreté des leurs frontières.

A cet égard, les plans de l'Union pour rendre les régions frontalières sûres, comportent une série d'actions communes qui pourraient régler les déséquilibres menaçant la sécurité du continent et constituer un pas significatif à la garantie de la stabilité intérieure des pays partenaires. Le besoin d' « *assurer des frontières sûres et*

⁶⁰¹ Communication de la Commission COM (2003) 615 final, Bruxelles, 20.10.2003, p. 31

efficaces » relevé déjà par la communication « *jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage* »⁶⁰² s'effectuera par la construction d'une justice stable, transparente et efficace capable d'affronter tous les problèmes apparus dans ce champ d'action comme les trafics, la criminalité organisée et l'immigration clandestine. Ce dernier élément se présente dans la communication comme un problème à lutter contre, au sein du renforcement des institutions judiciaires⁶⁰³.

Effectivement, les mesures à entreprendre pour assurer la sûreté régionale doivent se passer par la coopération accrue entre l'Union et les pays voisins. L'Union offre aux pays partenaires les informations nécessaires, son arsenal d'expertises ainsi que ses expériences fondamentales. Ces derniers doivent les utiliser pour sécuriser leur territoire et les frontières partagées. L'Union offre aux pays tiers chaque instrument qu'elle dispose applicable aux affaires frontalières pour réformer le secteur de sécurité des pays partenaires de l'Europe de l'Est. Ainsi, la réforme du système juridique, le renforcement d'Etat de droit, le contrôle des frontières et l'immigration font les priorités de la réforme générale du secteur sécuritaire liée au domaine judiciaire.

En effet, l'aide européenne contribuant à la gestion des problèmes frontaliers consiste dans l'assistance judiciaire, à la formation des fonctionnaires chargés des affaires transfrontalières et à l'implication directe du corps judiciaire sur la lutte face aux pathogènes apparues dans les régions frontalières. La communication « *Mettre en place et promouvoir la politique européenne de voisinage* » lie les réformes de la justice à la sécurité frontalière en soutenant la coopération entre l'Union et les pays voisins ou entre les pays eux-mêmes, et en notant les domaines d'action, la lutte contre le crime organisé, la migration et la corruption sur la base d'un cadre juridique renouvelé⁶⁰⁴.

Au-delà des réformes nécessaires dans le schéma justice-frontières, des réformes sont indispensables dans le domaine judiciaire au niveau technique et éducatif en passant par la construction des infrastructures, la formation des avocats et des juges, l'enseignement des fonctionnaires des tribunaux et des prisons et la

⁶⁰² Communication de la Commission COM (2003) 393 final, Bruxelles, 1.7.2003, p. 6

⁶⁰³ Ibidem, p. 9

⁶⁰⁴ Communication de la Commission SEC (2005) 1521, Bruxelles, 22.11.2005

transparence dans l'administration de la justice. A cette fin, l'Union propose des programmes communs dans le cadre du domaine de justice et des affaires internes (ci-après JAI) ou en collaboration avec l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits d'Homme qui s'étendent jusqu' à la mise en place des missions civiles comme EUJUST Themis dans le cas de la Géorgie⁶⁰⁵.

En conséquence, il s'agit de l'obligation des pays désirant la cohésion avec l'Union de respecter l'acquis communautaire et sa dimension importante de la coopération dans le secteur de la justice et des affaires internes. Dans ce cadre, le soutien de la sécurité de la région via le renforcement de la justice se situe parmi les premières exigences de l'Union qui désire des pays frontaliers intégrés à l'acquis communautaire.

2. La coopération policière, partie intégrante de la sécurité de l'Europe de l'Est

Insérée dans le traité sur l'Union européenne d'une manière pas claire, la coopération policière enrichit les mesures communes visant à l'installation d'une zone sûre dans l'entourage de l'Union. Ainsi, l'article 21 du titre V TUE prévoit, en faveur de la sécurité internationale, l'action européenne vers le renforcement d'Etat de droit et de démocratie ou encore la coopération multilatérale pour l'instauration d'une bonne gouvernance mondiale. De plus, le troisième paragraphe du même article prévoit l'implication potentielle des toutes politiques du traité FUE afin qu'elles puissent promouvoir les objectifs des valeurs communes de l'Union, d'intégrité des pays tiers et de sécurité du continent.

D'autre part, le traité FUE fait une référence précise à l'action extérieure de l'Union et à la coopération policière de l'Union en vertu de l'article 88 a) TFUE qui justifie la coopération avec les pays tiers afin de réussir « *la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange des informations sur des aspects policiers* ». Dans ce cas, une implication d'Eurojust est possible dans la mesure où des actions opérationnelles communes sont introduites.

⁶⁰⁵ Voir p. 306

D'autre côté l'article 23, paragraphe 2, de la décision du Conseil portant création de l'Office européen de police (Europol)⁶⁰⁶ prévoit que les accords de coopération d'Europol « ne peuvent être conclus qu'avec l'approbation du Conseil, qui aura préalablement consulté le conseil d'administration et, dans la mesure où ils concernent l'échange de données à caractère personnel, obtenu l'avis de l'autorité de contrôle commune, par l'intermédiaire du conseil d'administration ». De plus, l'article 6, paragraphe 3 de la décision du Conseil du 30 novembre 2009 sur les relations d'Europol avec ses partenaires⁶⁰⁷ prévoit que « à l'issue des négociations concernant un accord, le directeur en soumet le projet au conseil d'administration. En ce qui concerne la conclusion d'un accord opérationnel, le conseil d'administration obtient l'avis de l'autorité de contrôle commune. Le conseil d'administration approuve le projet d'accord avant de le soumettre au Conseil pour adoption. En cas d'approbation d'un accord opérationnel, le projet d'accord et l'avis de l'autorité de contrôle commune sont soumis au Conseil ».

Dans ce cadre, d'après le texte 14667/14 du Conseil de l'Union européenne du 24 octobre 2014 et à la suite de la lettre du 7 octobre 2014 de la présidence du conseil d'administration d'Europol destinée au Conseil pour approbation, le Coreper a aussi invité le Conseil à approuver le projet d'un accord de coopération opérationnelle et stratégique entre la Moldavie et Europol. Enfin, les deux parties ont signé, le 18 décembre 2014, l'accord de coopération policière contre le crime organisé, le terrorisme et les autres catégories des crimes internationaux. Le seul accord complet entre Europol et un des pays partenaires de l'Europe de l'Est concerne la Moldavie. Il consiste en 27 articles et deux annexes. Il a introduit une coopération profonde entre les autorités policières et judiciaires de l'Union et celles du pays partenaire en utilisant pour la première fois comme base de travail des informations et des données personnelles des citoyens moldaves dans la mesure où le pays partenaire doit collecter, enregistrer et transmettre les données de ses citoyens aux autorités européennes.

⁶⁰⁶ Décision du Conseil du 15 mai 2009 sur la création de l'Office européen de police, JO L121, 15/5/2009

⁶⁰⁷ Décision du Conseil du 30 novembre 2009 portant adoption des règles d'application régissant les relations d'Europol avec ses partenaires, notamment l'échange de données à caractère personnel et d'informations classifiées, JO L325/6

De toute façon, le renforcement du secteur sécuritaire de l'Union est lié au développement de son action extérieure qui inclut sans doute l'appui aux pays de l'Europe de l'Est dans le domaine policier et ses parcours de l'éducation, les infrastructures et la restructuration policière. Pour ce faire, l'Union a inclus tous ces plans dans ses politiques pour la prévention des conflits et les crises civiles ainsi que dans la dimension externe de JAI.

La coopération policière entre l'Union et les pays de l'Europe de l'Est apparue en retard dans la mesure où les premiers textes de la politique de voisinage qui font référence au renforcement de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, de la coopération judiciaire et l'Etat de droit sont publiés en 2004 et d'une manière abstraite⁶⁰⁸. Ensuite, cette référence générale se concrétise au niveau de la coopération JAI où la mise en œuvre des programmes et d'organismes européens tels qu'EUROPOL ou EUROJUST est imposée pour garantir la sécurité aussi bien des pays partenaires que de l'Union. Dans la communication du 22 novembre 2005, la Commission note la coopération policière dans ses plans pour les actions communes face aux dangers potentiels et aux crises civiles tandis que le document du partenariat oriental qui vise à tisser des liens plus étroits entre l'UE et ses voisins de l'Europe de l'Est invoque encore une fois d'une manière abstraite, l'obligation pour l'Union d'offrir aux voisins ses informations et son assistance technique en vertu d'EUROPOL et EUROJUST et en passant par les accords communs avec les voisins de l'Est⁶⁰⁹.

Un an après la genèse du partenariat oriental, l'Union dresse le bilan de la coopération policière qui est apparu assez décevant. Plus concrètement, elle souligne le manque de progrès dans ce domaine ainsi que la non-ratification par les pays partenaires du texte primordial de cette coopération, le deuxième protocole additionnel 2001 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale⁶¹⁰.

⁶⁰⁸ Communication de la Commission, document d'orientation, COM (2004) 373 final, 12.5.2004, p. 14

⁶⁰⁹ Communication de la Commission, partenariat oriental, COM (2008) 823 final, 3.12.2008, p. 7

⁶¹⁰ Conseil de l'Europe, Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, Séries des traités européens - n°30, Strasbourg, 20.IV.1959

Pourtant, au-delà de la Moldavie qui a conclu l'accord commun de coopération avec l'EUROPOL un certain progrès a été enregistré par quelques pays comme l'Arménie et la Moldavie qui ont ratifié la Convention 2005 du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

Enfin, on pourrait constater que l'attitude hésitante des pays partenaires qui voient probablement une immixtion immédiate de l'Union dans leurs affaires internes et une menace de leur souveraineté et leur autonomie d'action, n'a pas permis l'évolution désirable du côté européen de la coopération au niveau policier et a conduit à l'absence d'une référence stricte de la coopération policière dans les nouveaux accords de voisinage. On cite par exemple, le plan de l'accord d'association avec la Moldavie où on trouve une partie consacrée aux réformes et la coopération dans le secteur de sécurité et de défense afin de consolider une administration stable et efficace et d'éviter des phénomènes de corruption, de violence et d'insécurité, sans mentionner explicitement la coopération policière qui se cache dans les références sur la coopération pour le traitement des crises et la lutte pour l'installation de la paix, la stabilité et la sécurité dans le continent européen. Même si dans le titre II de l'accord, intitulé « *Justice, liberté et sécurité* » se trouve une série d'actions unilatérales ou communes pour la protection civile et contre les menaces sécuritaires, le texte n'ose pas invoquer la coopération policière, planifiée par des conventions ou d'accords communs.

PARAGRAPHE 2: LA MISE EN PLACE DES MISSIONS COMMUNES DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION INTER-POLITIQUE

Dans le cadre général de la sécurisation de la région au-delà des frontières européennes, l'Union a inventé l'instrument des missions communes avec les pays partenaires de la politique de voisinage afin de soutenir leurs efforts pour réussir un environnement stable, dépourvue tant des dangers pour la paix (A) que de l'instabilité politique (B).

A. LE MAINTIEN DE LA PAIX

L'intervention la plus caractéristique de l'Union dans les affaires internes des pays de l'Europe de l'Est est consacrée à la lutte contre le danger principal de la sécurité régionale, les conflits (1). Les combats inter-étatiques ou inter-régionaux qui durent des décennies menacent l'Etat de droit, la bonne gouvernance et la sûreté du continent européen. A cet égard, le maintien de la paix dans cette région de l'Europe, constitue un défis commun qui affecte la stabilité des pays partenaires et celle de l'Union, qui partage ses frontières terrestres avec certains pays de l'Europe de l'Est.

Pourtant, l'objectif de l'élimination des conflits gelés dans le voisinage oriental de l'Union ne se limite pas à la résolution des tensions régionales des pays partenaires mais elle comporte aussi leur désarmement (2) pour certains pays qui disposent d'un grand arsenal de stock d'armes surtout légères ou de petit calibre dont la possession constitue une menace majeure de la région.

En outre, le phénomène des crises assez répandu dans les pays partenaires de l'Europe de l'Est justifie l'intérêt accru de l'Union et explique les plans européens pour des actions communes dans le territoire de ces pays tiers au sein des missions communes.

1. La gestion des crises gelées

Le développement d'une politique de sécurité européenne vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est sera effectué sur la base d'une politique de voisinage cohérente, efficace et intégrée aux besoins tant de la Communauté que des pays partenaires de la région. L'Union cherche à inventer une méthode globale capable de réunir tous les

instruments européens de la prévention des conflits dans cette région en renforçant la cohérence et la coordination de son action extérieure⁶¹¹.

A cet égard, les Plans d'action jettent les bases de la coopération face aux crises gelées dans les pays partenaires en numérotant une série d'initiatives qui impliquent aussi bien l'Union que les pays tiers. Ces instruments principaux de la politique de voisinage introduisent une coopération forte entre l'Union et les pays de l'Europe de l'Est ou entre eux-mêmes, face aux conflits régionaux, sans menacer leur intégrité territoriale ou leur souveraineté. Ainsi, tous les Plans d'action prévoient une coopération accrue avec les pays partenaires dans le cadre de la PESC-PSDC, alors que celui avec l'Ukraine fait référence à l'opportunité de la participation de l'Ukraine aux opérations futures de l'Union dans le domaine de la sécurité. Le Plan d'action renforcé fait évoluer cette référence en incluant la participation réussie de l'Ukraine aux missions européennes dans les Balkans ou dans le cas de l'opération Atalanta.

Pourtant, tous les plans pour des missions communes dans les territoires des pays partenaires trouvent leur base juridique dans le traité d'Amsterdam sur l'Union européenne et son article 17§2 qui légitime « *les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix* ». Le traité de Lisbonne reprend l'intervention européenne dans les conflits interétatiques ou interrégionaux au sein des missions communes dans l'article 42§1 TUE en faisant référence pour la première fois aux missions pour la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale. Ainsi, l'article 42§1 TUE prévoit que la PSDC « *assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix...* ». De plus, dans l'article 42§3, alinéa 2, le traité de Lisbonne sur l'Union européenne prévoit que « les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires » et implique alors la contribution militaire des États membres pour des missions opérationnelles afin que la politique de sécurité et de défense commune devienne plus cohérente et efficace. Ensuite, le traité UE fait référence à deux articles pour analyser les tâches des missions et le rôle du Conseil et des États membres quant à ces actions

⁶¹¹ Discours de Bennita Ferrero-Waldner « *Conflict prevention-looking to the future* », Bruxelles, 12 septembre 2006

dépassant les frontières européennes. D'après l'article 43 TUE les missions « *incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire* ». En outre, selon l'article 44 TUE « *le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États membres, en association avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission* ».

Dans ce cadre, l'article 42 TUE légitime tant les moyens civils que militaires pour lutter contre les crises, les conflits et le terrorisme. C'est le Conseil qui « *adopte des décisions pour ces missions en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre* ». Mais c'est le haut représentant pour les affaires étrangères qui veille à la coordination des aspects opérationnels avec l'Agence européenne de défense et qui contribue à l'identification des objectifs des Etats membres et leurs engagements dans le cadre du droit européen.

Ainsi, l'Union a essayé d'intervenir dans les situations de danger pour la sécurité européenne nées dans presque tous les pays partenaires de l'Europe de l'Est, toujours dans le cadre de la politique de voisinage. La Moldavie et l'Ukraine ont coopéré lors du conflit de la Transnistrie, au sein de la mission EUBAM⁶¹² visant à l'assistance aux frontières communes. En Géorgie, une mission européenne de surveillance visant à restaurer la confiance en Abkhazie et en Ossétie du sud a commencé à être mise en œuvre à l'automne 2007 et dans le cas du conflit du Nagorno-Karabakh, l'Union a organisé une présence forte grâce à la nomination d'un représentant spécial pour la région du Caucase du sud. De plus, l'Union a instauré en

⁶¹² En octobre 2005, l'UE a instauré sa mission EUBAM visant à une assistance aux frontières moldaves-ukrainiennes d'une durée de deux ans qui a été prolongée quatre fois jusqu'à la fin de mois de novembre 2017

2004 sa mission EUJUST Thémis pour la Géorgie visant à la restauration de l'Etat de droit en passant par l'organisation des institutions publiques et le travail sur la confiance des groupes ethniques touchés par le conflit. De plus, l'Union a préparé une mission concernant la gestion intégrée des frontières du Caucase du sud (SCIBM). Enfin, l'Union a promu des engagements du côté de l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sein des déclarations communes à la base de la PESC, dont l'alignement par des pays partenaires est fondamental pour la résolution du conflit de Nagorno-Karabakh.

Il s'agit donc ici d'essais européennes pour régler les menaces provenant des conflits régionaux gelés qui entravent la politique de voisinage à produire ses fruits et mettent en danger la sécurité du continent européen. La présence de l'Union varie énormément au niveau opérationnel à l'instar des Etats membres qui participent d'une manière plus active au règlement des conflits. Dans le cas du conflit de la Transnistrie, l'UE participe comme observateur aux réunions « 5 + 2 »⁶¹³ tandis que la Commission a le statut d'observateur à la commission de contrôle mixte dans l'Ossétie du sud. Dans le conflit de Nagorno-Karabakh et d'Abkhazie, ce ne sont que les Etats membres qui participent respectivement au groupe de Minsk et au group des amis NU pour la Géorgie.

Enfin, on ne peut pas ignorer la participation importante de l'Union aux missions internationales dont la présence dans les régions conflictuelles fait progresser la mise en œuvre de la politique de voisinage. Les Nations Unies et le Conseil de Sécurité, en installant leur mission permanente d'observation en Géorgie (UNOMIG) pour promouvoir un cessez-le-feu⁶¹⁴ a motivé les autres forces intéressées par la région à participer, y compris l'Union. De plus, l'OSCE et sa mission pour la résolution du conflit transnistrien a offert l'opportunité à l'Union de faire partie de la solution. En tout état de cause, l'Union essaie d'utiliser tous les instruments civils et militaires dont elle dispose; elle coopère sans hésitation avec les pays partenaires afin d'éliminer les conflits qui restent un obstacle aux processus de réformes nécessaires.

⁶¹³ En octobre 2005, l'Union avec les Etats-Unis ont rejoint le dialogue commencé par les trois parties intéressées sur la région de la Transnistrie

⁶¹⁴ Le 24 août 1993

2. Le désarmement

L'article 42§1 TUE prévoit d'une manière générale la possibilité pour l'Union d'avoir recours à des missions afin d'assurer le maintien de la paix et la sécurité internationale. Pourtant, c'est l'article 43§1 TUE qui détaille les missions de l'article 42 TUE et qui fait référence d'une manière concrète aux actions conjointes en matière de désarmement.

Suite aux conflits passés ou en cours, certains pays de l'Europe de l'Est participant à la politique de voisinage, disposent des stocks d'armes surtout légères dont l'existence constitue une vraie menace face à la paix dans la région.

Pourtant, au-delà d'un plan pour le désarmement des pays partenaires, des armes de petit calibre, l'Union veille à la non-prolifération des armes de destruction massive. Dans ce but, l'Union adopte des stratégies ou des opérations qui visent au contrôle des armes qui se produisent dans ces pays ou les franchissent pour accéder aux pays de l'Asie.

A cet égard, le Conseil des Affaires générales et des Relations extérieures adopte la stratégie de l'Union pour l'affrontement des armes de destruction massive et la place dans les Plans d'action conclus avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Le bon fonctionnement des deux actions contre les stocks des armes légères et les ADM exigent la coopération des pays de l'Europe de l'Est qui sont obligés de mettre en place des mesures internes pour éliminer les menaces provoquées par ces phénomènes du passé. Le Plan d'action renforcé avec l'Ukraine va plus loin en liant la prolifération des ADM au désarmement des pays partenaires, toujours dans le cadre de la coopération sur la politique étrangère et de sécurité⁶¹⁵. Ainsi, cette coopération comprend la lutte commune face aux menaces de la sécurité, créées par la disposition des vieilles munitions et des armes légères par les pays partenaires qui se trouvent en transition du régime conflictuel vers la stabilisation de la paix régionale. Ces

⁶¹⁵ Plan d'action renforcé avec l'Ukraine, paragraphe 2.3 (ii)

programmes communs prévoient aussi l'implication d'instruments internationaux comme l'initiative conventionnelle d'Ottawa ou les CWC⁶¹⁶, BTWC⁶¹⁷ et NPT⁶¹⁸.

Des plus, les mines terrestres et les débris de guerre explosifs représentent un risque majeur pour les populations des ex-pays soviétiques ainsi qu'un obstacle à la bonne gouvernance et la lutte contre les conflits gelés. La politique de voisinage constitue l'instrument le plus important face à cette menace antipersonnelle en adoptant le règlement MAT⁶¹⁹ et des programmes indicatifs contre les mines grâce au financement de l'IEVP.

Le Programme de l'IEVP pour la période 2007-2013 implique l'action commune des pays partenaires et de l'Union sur la base des synergies plus grandes grâce à la coopération des instruments comme la DG CCR⁶²⁰ et des autorités nationales comme le Centre ukrainien pour la science et la technologie et le Centre internationale pour la science et la technologie dans le but d'un plan global pour la région contre le trafic et la diffusion illicites d'armes légères et de petit calibre.

Enfin, l'Union et sa politique de voisinage renforcent les actions entreprises conjointement, fondées sur les valeurs communes européennes, définies par l'acquis communautaire. Le Conseil des Affaires générales et des Relations étrangères dans ses conclusions du 14 juin 2004⁶²¹ rappelle le besoin d'un travail commun avec les pays voisins de l'Europe de l'Est sur la non prolifération des armes de destruction massive. Dans sa référence pour la région de la Transnistrie, le Conseil ne cache pas son inquiétude du stock d'armes russes et la procédure de désarmement de la région. De toute façon, la disparition des traces d'un passé conflictuel fait partie de la stabilisation régionale; la coopération entre l'Union et les pays intéressés constitue

⁶¹⁶ Chemical weapons Convention

⁶¹⁷ Biological et toxin weapons convention

⁶¹⁸ Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons

⁶¹⁹ Règlement de la CE 1724/2001 et 1725/2001 du 23 juillet 2001

⁶²⁰ Direction générale du Centre commun de recherche de la Commission européenne

⁶²¹ Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, 2851^{ème} session du Conseil Affaires générales et relations extérieures (CAGRE), Affaires générales, Luxembourg, le 14 juin 2004, 10189/04 (Presse 195)

une des armes indispensables contre les conflits et la pression politique dominantes la région.

B. Le maintien de la sécurité politique

Au-delà des missions visant à la prévention des menaces sur la paix qui se trouve toujours en danger dans l'ensemble des pays partenaires de l'Europe de l'Est, la politique de voisinage et particulièrement son instrument de voisinage veillent au développement des actions renforcées face aux obstacles de la stabilité politique ou encore de la coopération interétatique, cet élément nécessaire de l'intégration régionale.

A la mesure que les dangers développés à cheval sur les frontières des pays partenaires ou des pays partenaires et des Etats membres, les actions communes sont indispensables pour garantir la sécurité politique et des frontières sûres et efficaces. Néanmoins, il incombe surtout aux pays de l'Europe orientale d'adopter les mesures proposées dans le cadre de la politique de voisinage pour mettre fin aux dangers potentiels de leur sécurité politique liés aux menaces frontalières (1).

Ensuite, dans l'ensemble des menaces de l'intégrité politique des pays partenaires, on doit distinguer la criminalité organisée exprimée surtout par des phénomènes de terrorisme. L'UE soutient les coopérations bilatérale, régionale ou internationale avec les pays tiers de l'Europe de l'Est afin de combattre le terrorisme qui se prouve omniprésent (2).

1. Les missions pour les frontières

Si avec la politique de voisinage la coopération transfrontalière a vu son rôle renforcé en ce qui concerne l'intégration de la région européenne orientale à la famille de l'Europe l'apparition de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat dès

2007⁶²² a permis l'accomplissement de cette coopération grâce aux mesures et actions proposées contre la criminalité organisée et les menaces de sécurité des deux côtés frontaliers.

D'ailleurs, le cas du contrôle des frontières est la seule occasion d'un intérêt partagé entre l'Union et les pays de l'Europe de l'Est du fait qu'ils possèdent des frontières communes. Ainsi, l'intervention de l'Union dans les régions frontalières, trouve une justification légale, morale et politique en même temps, grâce à son profit direct pour tous.

Au-delà de la coopération étroite au niveau régional par les organismes chargés de faire respecter la loi des deux côtés, l'inclusion de la coopération transfrontalière à l'Instrument de voisinage et de partenariat a provoqué des missions et d'actions communes afin de garantir des frontières sûres et efficaces.

Il s'agit là, d'une coopération opérationnelle, proposée par l'Union et acceptée par les pays partenaires en imposant la présence européenne d'une manière contraignante. Ainsi, l'article 8 du règlement 1638/2006⁶²³ a donné l'opportunité aux pays de l'Europe de l'Est qui partagent des frontières terrestres ou maritimes (séparées au maximum de 150 km) de participer à des programmes communs transfrontaliers. Ensuite, cette coopération est menée dans le cadre des programmes pluriannuels comportant des actions communes à long terme et vise à l'instauration d'un travail conjoint bâti sur l'assistance européenne. Le règlement 232/2014⁶²⁴ qui a suivi le règlement 1638/2006 et a remplacé l'Instrument européen de voisinage et de partenariat par l'Instrument européen de voisinage a repris les critères posés par le règlement précédent sans modifier la logique et les termes de sa mise en œuvre.

A cet égard, la politique de voisinage introduit les programmes opérationnels conjoints permettant l'interaction locale et impliquant les principaux acteurs locaux ou régionaux dont la société civile, les populations frontalières et l'administration

⁶²² Règlement (CE) No 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006, arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat

⁶²³ Ibidem

⁶²⁴ Règlement (UE) 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 sur la mise en place d'un Instrument européen de voisinage

régionale. L'article 6 du Titre II du règlement 1638/2006, dont le paragraphe 1 b) a prévu le type des programmes opérationnels conjoint, a renvoyé à l'article 9 du règlement qui fait référence à la programmation de la coopération transfrontalière au sein des programmes pluriannuels qui régissent la coopération au niveau d'une frontière ou d'un groupe de frontière et comportent des actions pluriannuelles. Ces programmes ont reposé sur les documents de stratégie spécifique visés à l'article 7, paragraphe 3 du règlement comme il est prévu dans le règlement 232/2014 et plus précisément dans son article 3, paragraphe 2. La gestion des programmes, prévu par l'article 10 du règlement établissant l'IEVP et ensuite par l'article 11 du règlement établissant l'IEV, invoque les paramètres de leur mise en œuvre, c'est-à-dire la création des autorités de gestion communes, les procédures de la préparation des programmes, leur contrôle et le type et l'échelle des actions. Le point crucial de ces actions mutuellement planifiées se trouve dans la responsabilité partagée des participants, à propos des priorités et des mesures à entreprendre afin de garantir la réussite des opérations.

De plus, les programmes indicatifs pluriannuels et les documents de stratégie nationaux, multinationaux et transfrontaliers visés à l'article 6, paragraphe 1 du règlement 1638/2006 et à l'article 7, paragraphe 2 du règlement 232/2014 font aussi partie des mesures à entreprendre pour la coopération bilatérale au fil des frontières terrestres. Lorsqu'elles sont prévues par les documents de stratégie et par les règlements 1638/2006⁶²⁵ et 232/2014⁶²⁶, les actions partagées concernent une vaste gamme de domaines comme la politique commerciale, la migration, les visas, la politique environnementale et la criminalité organisée. Pourtant, toute cette procédure ne pourrait pas exclure la coopération opérationnelle coordonnée par FRONTEX et Europol légitimant les missions communes au travers des frontières partagées.

En effet, malgré l'opportunité théorique du développement des programmes communs transfrontaliers et surtout des actions et missions communes, les paradigmes actuels de ces missions sont rares. Parmi eux, on note comme importants,

⁶²⁵Articles 14 et 15 du règlement No 1638/2006 du Parlement et du Conseil sur la mise en place d'un Instrument de voisinage et de partenariat

⁶²⁶ Règlement (UE) 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 sur la mise en place d'un Instrument européen de voisinage, annexe II, Priorités du présent règlement soutenues par l'Union

la mission EUBAM destinée aux frontières moldaves-ukrainiennes⁶²⁷ et EUSR assistance pour les frontières géorgiennes. Tous les deux mettent l'accent sur la coopération transfrontalière afin de vaincre chaque menace régionale ou continentale liée aux aspects frontaliers.

Plus précisément, la mission EUBAM dirigée par l'ambassadeur britannique Andrew Tesoriere veille à l'observation du contrôle des frontières partagées par la Moldavie et l'Ukraine en permettant aussi l'assistance au contrôle des normes douanières et commerciales ainsi que les politiques exercées par les pays participants dans ces domaines, conformément aux standards européens. On trouve aussi dans le projet de sa contribution à la gestion commune des frontières moldaves-ukrainiennes les propositions de l'UE à la prévention des phénomènes de fraudes des biens et des personnes. Enfin, la mission prolongée jusqu'au 30 novembre 2017 facilitera le franchissement des frontières sans taxes et paiements douaniers pour les citoyens des deux pays ainsi que sans contrôle et retards à l'exception des contrôles nécessaires pour l'affrontement de criminalité.

Dans son document de novembre 2007⁶²⁸, l'EUBAM affirme le succès de la mise en place de la mission sur les frontières partagées de l'Ukraine et de Moldavie en soulignant l'adoption et l'application de la déclaration commune des Premiers Ministres de deux pays signée le 30 décembre 2005 comme sa réussite la plus importante. Cette déclaration a transformé le régime douanier en facilitant le franchissement des frontières et l'établissement des entreprises transnistriennes qui font officiellement partie des entreprises moldaves et ont besoin d'un sceau officiel de la république moldave pour exporter leurs produits. De plus, la mise en œuvre de la déclaration a renforcé la transparence des flux des biens, surtout de la viande, de la région moldave de la Transnistrie. L'assistance douanière proposée par la déclaration commune et insérée dans le projet d'EUBAM a facilité le système d'enregistrement et de remboursement comme élément nécessaire du contrôle des frontières.

⁶²⁷ Voir p. 321

⁶²⁸ European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM), Achievements of EUBAM, increased transparency about import/export flows from the Transnistrian region of Moldova, November 2007

En effet, l'Union devait adopter un texte introduisant la mission des autorités européennes et le mandat du haut représentant (HR) pour la Moldavie en intégrant la mission dans le plan global de l'exercice de la PESC. Ainsi, le Conseil a adopté les actions communes du 23 mars 2005⁶²⁹ et du 7 novembre 2005⁶³⁰ dans lesquelles il affirme la coopération entre le HR et la mission EUBAM établie dans la région suite à la décision du 20 septembre 2005 du Comité politique et de sécurité.

Pour mettre en œuvre ces missions, l'Union a créé l'Agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières externes d l'Union (FRONTEX) dont le fonctionnement a commencé en 2005. Le recours à FRONTEX a été jugé comme nécessaire par la mission EUBAM dans les frontières moldaves et ukrainiennes, partagées aussi par la Roumanie. Le cas de l'opération pour les frontières géorgiennes est une « quasi mission » visant à l'assistance technique et opérationnelle du contrôle des frontières de la Géorgie. Dans ces cas et de cette manière, l'Union a acquis le droit d'intervention au sein des instruments européens aux affaires internes des pays partenaires sans provoquer le noyautage des opérations et en laissant un espace d'action à ces derniers.

2. La lutte contre le terrorisme

C'est dans le programme indicatif pour la région orientale de l'IEVP, à propos du contexte stratégique, que l'Union fait référence à la lutte contre le terrorisme sans enlever sa connexion aux aspects transfrontaliers⁶³¹. A cet égard, elle renforce la coopération dans la région afin de réussir l'élimination des phénomènes de terrorisme à long terme.

⁶²⁹ Council Joint Action 2005/265/CFSP, mandate of the European Union Special Representative for Moldova, 30 mars 2005, JO L81/50

⁶³⁰ Council Joint Action 2005/776/CFSP, amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova, 7 November 2005, JO L292/13

⁶³¹ Instrument européen de voisinage et de partenariat, Programme indicatif pour la région orientale de l'IEVP, 2007-2010, p. 13

Par ailleurs, le règlement 1638/2006 relie la lutte contre le terrorisme aux efforts face au crime organisé⁶³² qui menace tant l'équilibre national des pays partenaires que la stabilité européenne et internationale. Ce rapprochement fait le fruit d'une logique de transformation de la politique sécuritaire européenne après les attentats du 11 septembre 2001 à New York et surtout du 11 mars 2004 à Madrid en permettant la coopération sur des secteurs «chauds» comme le domaine policier et le contrôle des frontières par des forces communes afin d'éviter des tensions terroristes. Ainsi, certains pays voisins comme la Géorgie ont admis aisément des missions communes comme des actions PESC conjointes ou la création d'une force géorgienne-ossétienne face aux menaces terroristes provenant aussi de la mauvaise gestion des frontières communes.

Mentionné par le Conseil européen comme une des plus sérieuses violations des principes fondamentaux européens⁶³³, l'Union a développé un plan d'action construit collectivement avec les pays voisins de l'Europe de l'Est face au terrorisme. En estimant les menaces terroristes des pays voisins du Sud comme plus probables et plus importantes, elle n'a pas pourtant ignoré l'importance de ce danger dans ses plans de coopération avec les pays de l'Europe de l'Est.

En effet, la formation d'une position commune européenne face aux menaces terroristes a débuté par l'acceptation d'un plan d'action et une déclaration de l'Union sur le terrorisme préparant le terrain pour une coopération renforcée avec les pays voisins de l'Europe de l'Est. Ce premier plan d'action antiterroriste comportant sept objectifs et l'adoption des mesures immédiates pour une approche commune, a ouvert la voie pour une coopération renforcée aboutissant à l'inclusion des clauses concernant la lutte contre le terrorisme aux accords signés avec les pays tiers. Pourtant, les Plans d'action de la politique de voisinage ont renforcé l'inclusion progressive de cette coopération aux objectifs majeurs de la nouvelle politique de voisinage.

En outre les prévisions des Plans d'action quant au développement accéléré de la coopération bilatérale face au terrorisme imposent une série de mesures, d'actions

⁶³² Règlement (CE) No 1638/2006 du Parlement et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, article 2, par. 2r

⁶³³ Conseil européen, le 6 décembre 2001

et de missions à mettre en place afin de renforcer l'élimination des phénomènes de terrorisme. Toujours associées aux affaires transfrontalières et contre la prolifération des armes et des mines, les mesures à entreprendre doivent être accordées mutuellement et assurer le respect de la cohésion territoriale des pays partenaires. A cet égard, les Plans d'action pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie consacrent une partie à ces défis national et régional en même temps en renforçant premièrement le dialogue politique et l'échange des informations juridiques et des lois relatives à la lutte antiterroriste. De plus, l'Union n'hésite pas se référer au financement du terrorisme dans les Plans d'actions pour tous les pays partenaires de l'Europe de l'Est et, de cette manière, elle invite les pays partenaires à s'aligner sur les standards posés par la «TASK FORCE pour le blanchiment d'argent (FATF)».

Pourtant, la programmation pour la lutte antiterroriste impose, selon les prévisions des Plans d'action, l'implication de l'OTAN et ses forces, surtout au niveau de la mise en œuvre des Résolutions de son Conseil de sécurité 1267/01, 1373/01, 1566/04 et 1624/95 ainsi que des Nations Unies, au sein de l'adoption par les pays partenaires, des conventions contre le financement du terrorisme. En ce qui concerne l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, qui ont réussi les liaisons les plus développés avec l'Union grâce aux accords d'association conclus en 2014, la lutte antiterroriste prévus par les Plans d'action ont donné leur place aux prévisions des articles 13 et 23 de l'accord avec l'Ukraine, 11 et 19 de l'accord avec la Moldavie et 12 et 20 de l'accord avec la Géorgie qui soulignent l'importance de la coopération bilatérale et internationale pour la prévention du terrorisme, conformément aux principes de droit international, de droits de l'homme et de Charte des Nations Unies. Le nouvel élément du financement du terrorisme a été introduit par les accords d'association signés par les trois pays sus-mentionnés dont la prévention fait une obligation pour les pays contractants⁶³⁴. Ainsi chaque opération ou mission commune prévue ou planifiée dans le cadre d'action pour des affaires judiciaires ou internes incluant l'immigration, le blanchissement d'argent, la corruption, le trafic pourrait aussi être applicable au fur et à mesure qu'elle touche des aspects terroristes.

⁶³⁴ Article 19 de l'accord d'association de la Géorgie, article 20 de l'accord d'association de l'Ukraine et article 18 de l'accord d'association de la Moldavie

De même, l'Union développe un plan d'action face au terrorisme conforme à la politique de voisinage qui reste ouvert à la contribution des pays partenaires de l'Europe de l'Est. Elle met l'accent sur le front opérationnel en rétablissant dans EUROPOL la «TASK FORCE» contre le terrorisme. Il existe en effet une tendance à céder des initiatives antiterroristes à EUROPOL qui prend la tête des opérations face à la criminalité organisée. Or, dans cette perspective, la lutte face au terrorisme est liée à la protection civile, dont le renforcement semble inévitable ainsi que la protection des infrastructures fondamentales nécessaires pour la stabilité des pays partenaires et du continent européen. A l'intérieur de cette initiative, le Conseil joue un rôle crucial pour l'effectivité des actions antiterroristes et pour leur implication dans la politique extérieure de l'Union vis-à-vis des pays voisins de l'Europe de l'Est.

Enfin, la programmation de l'Instrument européen de voisinage qui remplace l'Instrument européen de voisinage et de partenariat pour la période 2014-2020⁶³⁵, prévoit la coopération transfrontalière afin que les pays partenaires puissent faire face à la criminalité organisée, le terrorisme y inclus⁶³⁶.

⁶³⁵ Règlement (UE) No 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 arrêtant un Instrument européen de voisinage

⁶³⁶ European external action service - European Commission - Directorate general for development and cooperation - EuropaId, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014 – 2020, Programming document for EU support to ENI cross-border cooperation (2014 – 2020), p. 8

TITRE 2: LE CADRE CONVENTIONNEL DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : D'UNE RELATION DU TYPE «PARTENARIAT» À UNE «ASSOCIATION»

L'apparition récente de la politique de voisinage dévoilant l'immaturation de sa planification juridique se reflète dans les documents justifiant sa mise en place dans les relations de l'Union avec les pays de l'Europe de l'Est. Effectivement, toute la construction de la politique de voisinage se fonde juridiquement sur les accords de partenariat de coopération (ci-après APC), conclus juste après la dissolution de l'URSS pour régler les relations des Communautés européennes avec les NEI⁶³⁷ (Chapitre 1).

Il s'agit donc de l'adoption de la base juridique des relations bilatérales déjà en vigueur pour la stimulation des plans et des activités prévus par la politique de voisinage. A cet égard, l'Union, sans avoir encore préparé une politique cohérente vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est, a été amenée à mettre en place précipitamment le cadre juridique dessiné pour sa régulation, une situation politique différente de celle courante dans le cas de la nouvelle politique de voisinage.

Pourtant, au fur et à mesure que ces accords ont établi le cadre des relations bilatérales de l'Union avec chaque ex-république soviétique, on peut constater que les données ou les standards posés par ces accords n'ont pas été suffisants pour couvrir les évolutions régionales et le développement des pays partenaires de l'Europe de l'Est. La différenciation de la politique européenne à l'égard des membres de la C.E.I., l'hétérogénéité des pays partenaires et le caractère mixte des APC ont posé la question de la conclusion des accords spécifiques avec chacun des pays partenaires de l'Europe de l'Est. Ainsi, les APC recouvrent des réalités différentes, témoignant du manque de cohésion de la gestion des défis communs des pays partenaires ainsi que leur insuffisance à satisfaire les exigences des pays qui s'intéressent à l'accélération de la mise en œuvre de la politique de voisinage.

⁶³⁷ Nouveaux Etats Indépendants

Dans cet esprit, l'ex-Commissaire Günter Verheugen a admis que « *les accords existants continueront à régler les aspects légaux de la politique de voisinage, mais l'évolution continue impose leur accomplissement par de nouveaux cadres capables de mettre en oeuvre les priorités contemporaines des relations bilatérales développées*⁶³⁸ ». Ainsi, la nécessité de la genèse d'un nouveau cadre juridique pour les relations européennes avec les pays de l'Europe de l'Est qui serait plus approprié au régime spécial du traitement politique de ces pays tiers par l'Union cache le passage des accords historiques de partenariat et de coopération à un type d'accords plus cohérent, celui des accords d'association, autrement dit accords européens.

Par ailleurs, en tant que facteurs historiques de régulation des liens entre l'Union et les pays de l'Europe de l'Est les accords de partenariat et de coopération qui sont toujours en vigueur pour trois pays parmi les pays partenaires⁶³⁹ ainsi que quelques chapitres de l'accord d'association de l'Ukraine⁶⁴⁰, s'interprètent politiquement d'une manière ambiguë en raison de leur caractère qui se ballade entre la coopération et l'association. La conclusion des accords d'association en 2014 avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, habilite ces pays à revendiquer des relations plus étroites et bien sûr, un régime préparatoire à une adhésion à l'Union.

⁶³⁸ G. VERHEUGEN, The european neighbourhood policy, Prime Ministerial Conference of the Vilnius et Visegrad Democracies: Towards a Wider Europe: the new agenda, Bratislava, 19 mars 2004

⁶³⁹ Les accords de partenariat et de coopération sont toujours en vigueur pour la Biélorussie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie qui sont – mis à part la Biélorussie – en train de négocier le contenu et les priorités des nouveaux accords

⁶⁴⁰ La plupart des prévisions des accords d'association conclus avec la Géorgie et la Moldavie le 27 juin 2014 ainsi que les accords de libre-échange complet et approfondi (ALECA) y compris sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2014. Ce n'est pas le cas d'accord conclu avec l'Ukraine, partiellement, le 24 mars 2014, et, partiellement, le 27 juin 2014, dont l'accord de libre-échange prévu pour le 31 décembre 2014 sans résultat dans la mesure où la Belgique, Chypre, la Grèce et les Pays-Bas n'avaient pas encore finalisé le processus de ratification. Pourtant, la suspension de l'accord de libre-échange avec l'Ukraine reste pour l'instant la seule réalité, après le référendum organisé aux Pays-Bas le 6 avril 2016 et le rejet de l'accord à 64% des votants qui n'ont pas approuvé les relations commerciales et économiques plus strictes proposées par l'accord d'association avec un pays déstabilisé comme l'Ukraine vu les enjeux politiques avec la Russie et la guerre en Crimée après l'invasion russe dans la région de l'Ukraine orientale le 28 février 2014. Malgré le caractère consultatif du référendum le gouvernement néerlandais devait logiquement suivre l'avis des citoyens, ce qui pourrait amener à l'abandon de l'accord entier

Les différences au niveau des relations bilatérales introduites par les accords d'association qui succèdent aux accords de partenariat et de coopération expliquent les raisons politiques du passage d'un type d'accord applicable à chaque pays tiers aux nouveaux accords planifiés pour les pays en transition, entre coopération et adhésion. La revalorisation des relations conventionnelles bilatérales pleines des hésitations vers une coopération plus étroite de vrais partenaires caractérise aussi l'instrument du financement des accords mise en place dans la région qui passe par l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) à l'Instrument européen de voisinage (IEV) en soulignant aussi l'importance politique du renforcement des relations entre l'Union et les pays tiers de l'Europe orientale et les passage à leur deuxième phase, tant juridiquement que financièrement (Chapitre 2).

CHAPITRE 1:

LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION : LES FACTEURS JURIDIQUES PRINCIPAUX DE LA RÉGULATION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Dans le cadre de la construction d'une liaison conventionnelle avec les nouvelles démocraties apparues juste avant la chute de l'Union soviétique, l'Union n'a pas hésité pas signer des accords bilatéraux avec les régimes fragiles qui cherchaient leur place sur la scène internationale. Pourtant, les pays partenaires ne tenaient pas du tout à être subordonnés à un nouveau tuteur qui manquait de flexibilité et semblait incapable à les incorporer à son environnement politique.

En premier lieu, l'Union a aperçu, dans le cas des ex-pays soviétiques, un nouveau champ d'application des principes européens communs ainsi que sa politique économique néolibérale instituée par les accords d'association signés avec quelques pays balkaniques, les pays de l'Europe centrale et les pays Baltes. A cet égard, l'Union a trouvé une occasion *de renforcer la convergence des positions internationales d'intérêt mutuel, augmentant ainsi la sécurité et la*

*stabilité*⁶⁴¹ *régionale*. Elle a commencé ainsi un dialogue politique menant à l'accomplissement des relations conventionnelles via les accords de partenariat et de coopération.

En effet, les accords de partenariat prévus pour la régulation des relations des pays au-delà des frontières orientales de l'Union ne pourraient pas être moins crédibles que les accords d'association conclus avec les pays de l'Europe centrale, candidats à l'époque d'une adhésion à l'Union. Il ne semble donc pas démesuré de dire que ces accords spécifiques, adaptés aux besoins des partenaires couvrent tous les domaines de coopérations potentielles, similaires à ceux dessinés pour les pays candidats d'une adhésion à l'Union.

Dans la mesure où les accords de partenariat et de coopération reposent sur la base juridique d'une politique extérieure apparue huit ans après leur conclusion (Section 1), la politique de voisinage crée une série de nouveaux éléments aux niveaux juridique et conventionnel ainsi qu'au niveau de compétence des acteurs contractants. Ceci implique que la politique de voisinage donne aux APC un pouvoir de bloquer ou de permettre la mise en œuvre des Plans d'action qui semblent fonctionner comme la suite juridique des APC sans engager juridiquement les pays concernés.

Pourtant, les APC couvrent une gamme de caractéristiques communes avec les accords d'association dont l'adoption par les Plans d'action semble inévitable pour les pays partenaires. Suspendus entre accords d'association et accords commerciaux le contenu des APC impose la domination des éléments primordiaux de la construction européenne sans négliger les priorités des pays partenaires, la situation politique internationale et les préoccupations des institutions (Section 2).

En effet, la complexité de l'exercice de la politique extérieure de l'Union où les Etats membres conservent un rôle prépondérant, ne pouvait qu'imposer des dilemmes sur l'implication des gouvernements nationaux, des Institutions européennes ainsi que

⁶⁴¹ Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les relations entre l'Union européenne et les pays membres de la Communauté des Etats indépendantes, rapport d'information enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 juillet 1996, No 2975, p. 12, I, A, 1a

des autorités tierces à la mise en place de la politique conventionnelle de l'Union qui, de cette manière, peut garantir l'efficacité et le respect par les pays partenaires.

Par conséquent, l'adoption par la politique de voisinage et les Plans d'action des APC comme base juridique a défini sa durée de dix ans et la possibilité d'un dialogue politique pour la nouvelle phase des relations conventionnelles. L'évolution des négociations sans pression pour l'aboutissement des accords d'association via des accords intérimaires a permis la suppression des obstacles posés par la conclusion rapide et immature des APC et leur caractère ambigu entre accord d'association et accord de coopération.

SECTION 1: LA CONCLUSION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

Les accords de partenariat et de coopération apparus quelques années après la chute de l'Union soviétique ont constitué le seul texte juridique réglant les relations de l'Union avec les ex-Républiques socialistes jusqu'à l'apparition des accords d'association, en 2014. Ainsi, eu égard à la complexité au niveau technique et politique des APC, leur adoption par la politique de voisinage comme seul texte juridique jusqu'à leur évolution potentielle, effective pour l'instant seulement pour l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie grâce à la conclusion des accords d'association en 2014, a provoqué une série de questions liées tant à la nature des accords qu'aux possibilités d'action juridique des parties contractantes.

À la suite de l'exclusion des pays partenaires de l'Europe de l'Est de la conclusion des accords d'association instaurés pour les pays voisins du Nord, les Balkans et les pays Baltes, les accords de partenariat et de coopération sont perçus comme un premier pas d'une approche « lâche » des pays de l'Europe de l'Est. À cet égard, bien que s'inspirant des compétences juridiques complexes de l'Union, des institutions et des États membres les APC transmettent la complexité de leur caractère mixte au cadre conventionnel de la politique de voisinage.

Pourtant, au-delà de la caractérisation « sui generis » des APC, ils gardent le statu de traités internationaux qui nécessite leur approbation par les pays partenaires au sein de leur droit interne. En conséquence, la légitimation obligatoire des APC devait équilibrer les rapports juridiques, institutionnels et politiques des parties contractantes qui cherchaient une base juridique crédible pour la conclusion des APC.

A cet égard, le fondement juridique des APC semble être assez complexe ; les accords reposent sur une série d'articles du droit primaire (paragraphe 1) ce qui permet leur liaison avec les diverses politiques de l'Union et plus précisément à la PESC, la coopération policière et judiciaire et la politique commerciale.

De l'autre côté, les accords de partenariat et de coopération impliquent la participation des institutions européennes et des États membres à leur conclusion du fait que leur caractère est mixte et leur cible ambiguë. Cela permet l'apparition de « conflits » au niveau des compétences conventionnelles de l'Ex-Communauté et des États membres (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1: LE FONDEMENT JURIDIQUE DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

Dans la mesure où la politique de voisinage et ses textes officiels ne prévoient pas des relations conventionnelles spécifiques avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est, l'Union a conservé la régulation de ces relations par les accords de partenariat et de coopération, apparus une décennie avant la politique de voisinage dont la mise en œuvre est toujours effective pour l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Biélorussie. Pourtant, l'inexistence d'une disposition relative directement aux APC dans les traités ainsi que le besoin de la légitimation crédible des APC après la mise en place de la politique de voisinage ont mené l'Union à faire usage d'une série d'articles du droit primaire afin que les accords puissent être juridiquement justifiés (A). Pourtant, l'ampleur du contenu des APC et l'utilisation des bases juridiques diverses pour leur conclusion ont posé une série de questions sur les procédures décisionnelles, les notions y étant incluses et les compétences des parties

contractantes en relevant les points politiques cachés dans le cumul de bases juridiques des APC (B).

A. LE CUMUL DES BASES JURIDIQUES

À mesure que les accords de partenariat et de coopération se caractérisent par une mixité « inter piliers » et un contenu multidimensionnel, leur existence juridique s'appuie sur une synthèse d'articles tant du traité instituant la Communauté européenne que l'Union. Différenciés tant des accords euro-méditerranéens que des accords d'association, les accords de partenariat et de coopération conservent une relation particulière avec l'ordre juridique de l'ex-Communauté et d'Union européenne.

Le développement des relations politiques renforcées entre l'Union et les pays tiers a posé une série de questions sur le type d'accords qui pourraient être conclus avec les pays partenaires tant que du droit de l'Union à exporter et dans quelle mesure son ordre juridique aux relations privilégiées avec les pays tiers, non membres de l'Union. La question posée ici est donc celle de savoir dans quelles conditions l'Union s'autorise à appliquer sa jurisprudence interne pour justifier la réalisation de ses relations conventionnelles avec les pays tiers.

Effectivement, l'article 217 TFUE⁶⁴² (ex-article 310 TCE) justifiant les accords d'association ne semble pas être capable de légitimer aussi aisément l'apparition des accords de partenariat et de coopération. De plus, la position des APC dans l'ordre juridique européen constitue un obstacle majeur dans la mesure qu'elle n'est pas claire et il est difficile à clarifier leur relation avec le droit européen. Cette

⁶⁴² Article 217 TFUE : « L'Union peut conclure avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières ».

constatation pourrait justifier l'usage de l'article 212 TFUE⁶⁴³ (ex-article 181A TCE) pour la conclusion des APC avec les pays de l'Europe de l'Est.

À cet égard et surtout en raison de l'approche différente de l'Union vis-à-vis des pays partenaires de l'Europe de l'Est qui distinguent entre les pays qui ont des frontières terrestres avec l'Union et les pays du Caucase du Sud, on trouve des différences essentielles sur la conclusion des APC entre l'Union et les deux catégories de pays partenaires. De toute façon, le traitement politique européen des trois ex-pays soviétiques qui conservent des relations privilégiées avec l'Union et les États membres voisins (1) en comparaison des pays caucasiens (2) exige une analyse différenciée de leur base juridique qui se caractérise par la flexibilité et l'interprétation variée.

1. La base juridique de la conclusion des accords de partenariat et de coopération avec la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie

La perception d'un avenir conventionnel privilégié des pays qui ont des frontières communes avec l'Union a imposé la conceptualisation des relations différenciées avec l'Union face au traitement particulier des pays éloignés du Caucase du Sud. La situation économique et politique de l'Ukraine et de la Moldavie et leur désir renforcé pour une adhésion potentielle donnent la possibilité de la mise en

⁶⁴³ Article 212§3 TFUE : « Dans le cadre de leurs compétences respectives, l'Union et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de l'Union peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées. Le premier alinéa ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux ».

œuvre d'une base juridique différente de la conclusion de ces APC de celle prévue pour les APC destinés pour les pays du Caucase du Sud.

En excluant explicitement la dimension d'association, l'Union fait usage de sa compétence telle qu'elle est prévue par les traités pour régler ses relations conventionnelles avec les pays issus de l'Union soviétique. Il s'agit donc de la recherche d'accords particuliers contenant aussi bien des éléments évidents des accords d'association signés avec les pays de l'Europe centrale et les Balkans que des éléments préparant à une association renforcée potentielle, antichambre de l'adhésion à l'Union.

De ce fait, les contradictions apparues dans les dispositions du droit primaire relatives à la compétence de l'Union et la régulation des relations conventionnelles de l'ex-Communauté avec les pays tiers ont offert la possibilité de l'application d'une variété d'articles pour justifier juridiquement l'apparition des APC conclus avec la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine.

En évitant les accords interrégionaux⁶⁴⁴ pour l'ensemble des pays de l'Europe de l'Est, du point terminologique, l'Union a préféré conclure des accords spécifiques avec chaque pays de l'Europe de l'Est, adaptables aux besoins de chaque pays qui souhaite développer des relations privilégiées avec l'Union. De l'autre côté, l'Union n'a pas suivi les accords commerciaux, au sens strict, déjà conclus avec les pays méditerranéens dans les années 1960, en renforçant les accords de la troisième génération pour les Nouveaux États Indépendants, apparus après la chute de l'Union soviétique. Ainsi, au-delà des dispositions commerciales et économiques les nouveaux APC contiennent aussi la clause démocratique et la clause suspensive.

De ce fait, les accords de partenariat et de coopération conclus avec les trois pays qui partagent leurs frontières terrestres avec l'Union s'appuient sur des références conventionnelles multiples. Ainsi, la distinction entre des pays qui pourraient poser leur candidature pour leur adhésion et des pays qui sont des

⁶⁴⁴ Accord-cadre interrégional conclu entre l'Union et le Mercosur

partenaires de longue date de l'Union⁶⁴⁵ a mené à la différenciation des APC selon les relations futures possibles avec eux.

C'est alors dans ce contexte que les APC avec les trois pays voisins de l'Union sont conclus. Ainsi, l'ex-article 133 TCE⁶⁴⁶ (art. 207 TFUE) est utilisé par la Communauté pour négocier et conclure les accords de partenariat et de coopération avec l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie, dans la mesure où ces accords se placent entre les accords commerciaux et les accords d'association et qu'ils contiennent des dispositions tarifaires et commerciales. L'ex-article 133 TCE (207 TFUE) permettait l'extension de la politique commerciale commune au-delà des frontières communautaires et justifie la conclusion des accords tarifaires et commerciaux avec des pays tiers ou des organisations. C'est dans esprit que se situe l'arrêt « *Demirel*⁶⁴⁷ » de la Cour de justice qui s'applique mutatis mutandis au cas des APC au fur et à mesure qu'ils introduisent des liens particuliers et privilégiés avec un Etat tiers qui doit participer au régime communautaire. Cet arrêt reconnaissait la mise en œuvre du traité instituant la Communauté européenne dans les relations de la Communauté développées avec des pays tiers.

Plus précisément, dans cette affaire, une ressortissante turque a revendiqué le bénéfice de la libre circulation des travailleurs dans le territoire allemand en vertu des dispositions contenues dans l'accord d'Ankara du 12 septembre 1963 créant une association entre la CEE et la Turquie dont les articles 7 et 12 relatifs à l'exécution de bonne foi et à la libre circulation des travailleurs sont inspirés des ex-articles 48, 49 et 50 du traité CEE. Malgré le rejet de la demande de requérante, l'intérêt spécifique de l'arrêt tient à la reconnaissance du caractère mixte de l'accord d'Ankara auquel sont parties tant la Communauté que les États membres sans négliger les domaines de leurs compétence. Ainsi, la Cour a estimé qu'un raison « des liens particuliers et privilégiés (créés par un accord) avec un État tiers qui doit, au moins partiellement, participer au

⁶⁴⁵ Rapport du Parlement européen sur la politique européenne de voisinage (2004/2166(INI)) du 7.12.2005, p.4, point E

⁶⁴⁶ Article 133 CE paragraphe 3: « Si des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires [...] »

⁶⁴⁷ C.J.C.E. 30 septembre 1987, *Meryem Demirel/ Ville de Schwäbisch Gmünd*, aff. 12/86, Rec. 1987, p. 3719

régime communautaire » la Communauté devait exécuter ses engagements et elle a été à l'époque compétente pour ce faire, en vertu de l'article 238 TCE. Dans ces conditions, la Cour de justice a été aussi compétente pour interpréter les dispositions de l'accord traitant la libre circulation des travailleurs, domaine couvert aussi par le traité.

De plus, l'Avis 1/94 de la Cour de justice sur l'OMC⁶⁴⁸ a octroyé des compétences externes explicites à la Communauté sans dessaisir les États membres de leur compétence externe même si des règles communes sont adoptés du côté de la Communauté. En effet, la Cour devait examiner l'application de l'aspect du critère de la nécessité consistant dans la nécessité d'action internationale de la Communauté, relative à la conclusion des accords GATS et TRIPs. Ainsi, la Cour constate que « *sur le plan externe la Communauté européenne ne peut se permettre de demeurer inactive sur la scène internationale : la nécessité de conclure de l'Accord O.M.C. et ses annexes, reflet d'une approche globale du commerce international, n'est pas contestée (point 83)* ».

Pourtant, vu le fait que l'article 133 TCE visait à promouvoir l'économie de marché, les trois pays partenaires sont classifiés entre les pays PECO qui étaient désormais pays à « économie de marché » et les pays d'Asie centrale et de Caucase du Sud qui se trouvent assez loin du brevet de marché européen. De cette façon, dans le cas des deux pays - la Biélorussie est exclue en raison de son régime politique autoritaire - l'article 308 TCE⁶⁴⁹ a été appliqué pour le volet de coopération à l'instar d'article 181 TCE⁶⁵⁰ qui a constitué le fondement juridique des accords de coopération avec les pays en développement. Ces pays-là entrent difficilement dans

⁶⁴⁸ C.J.C.E. 15 novembre 1994, avis 1/94, *Compétence de la Communauté à propos des résultats des négociations du cycle d'Uruguay*, Recueil I, p. 5267

⁶⁴⁹ Article 308 CE : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées »

⁶⁵⁰ Article 181 CE, alinéa 1 : « Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 300 »

la catégorie des pays en développement, une insuffisance qui disparaît en vertu de l'article 181 inséré dans le traité de Nice.

De plus, les APC conclus avec la Moldavie et l'Ukraine pourraient avoir comme base juridique les articles 300 TCE, 54§2 et 57§1 TCE pour l'établissement, 73§2 TCE pour la libre circulation des paiements, 75 et 84§2 TCE pour les transports, l'article 95 CECA pour le charbon et 101 CEEA pour l'énergie nucléaire. En outre, l'APC signé avec la Biélorussie s'appuie sur les articles 113, 235 et 238, par. 2 et 3, deuxième alinéa du traité instituant la Communauté européenne ainsi que les articles mentionnés des traités CECA ET CEEA. De cette manière, ces accords couvrent au-delà du commerce, le dialogue politique et le respect des droits de l'homme.

2. La base juridique de la conclusion des Accords de Partenariat et de Coopération avec les pays du Caucase du sud

Le groupe des pays du Caucase du sud, entré dans le « club » des pays concernés par la politique de voisinage en 2006 se distingue des pays du front oriental de l'ancienne URSS, dans la mesure où leur situation économique suit celle des pays voisins ayant des frontières terrestres communes avec l'Union. Leur niveau économique et la cohésion sociale exigent un traitement différent de celui planifié pour les pays occidentaux du bloc soviétique. En outre, le manque pour les pays partenaires du Caucase du Sud de possibilité d'une adhésion à l'Union offre l'opportunité à l'Union à adopter une approche lâche mais stable vis-à-vis de ces trois pays caucasiens, éloignés du territoire européen.

Dans ce cadre, l'Union développe une coopération minimale avec les pays du Caucase du Sud en ce qui concerne les dispositions conventionnelles et opérationnelles envisagées. C'est pourquoi, l'Union préfère développer une « association partenariale »⁶⁵¹ avec l'Ukraine et la Moldavie, Etats européens, et se

⁶⁵¹ Jean RAUX, association et perspectives partenariales, Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification, Paris, 15 mai 1998, actes du colloque organisé par le centre du droit européen et comparé de la faculté du droit, Université René Descartes, p. 100

réserver pour l'intensification de ses relations conventionnelles avec les pays du Caucase du Sud, compte tenu de leur intérêt pour l'alignement de leurs économies et leurs marchés aux standards communautaires.

Les accords de partenariat et de coopération conclus avec les pays du Caucase du Sud trouvent aussi leur base juridique à l'article 133 TCE⁶⁵² instituant des relations privilégiées avec ces pays afin qu'ils puissent s'adapter aux principes de l'économie de marché. Pourtant, ces accords sont le meilleur exemple du cumul des bases juridiques exprimées par l'Avis 1/94 de la Cour de justice⁶⁵³.

Cependant, il existe une grande différence de légitimation des APC entre les pays du Caucase du Sud et les trois pays du front occidental de l'ex-Union soviétique quant à l'usage pour les premiers de l'article 181 TCE⁶⁵⁴ fondant surtout les accords de coopération avec les pays en développement. Cet article, instituant une coopération accrue avec des pays tiers en développement pourrait justifier, avant la mise en place du traité de Nice, la conclusion des accords de partenariat et de coopération avec les pays de l'Asie centrale et du Caucase qui se trouvaient en transition, des pays en développement aux pays développés.

B. L'UTILISATION DES BASES JURIDIQUES CUMULATIVES ET SA JUSTIFICATION POLITIQUE

Pour qu'elle puisse mettre en œuvre le plan européen du rapprochement juridique et législatif avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est, l'Union a permis l'usage de la plupart de bases juridiques pour la conclusion des accords de partenariat et de coopération. Le grand intérêt de la Communauté pour les marchés des pays

⁶⁵² Précité, note 630

⁶⁵³ Précité, note 632

⁶⁵⁴ Précité, note 634

l'entourant et l'amélioration de leur niveau de démocratie a exclu des bases juridiques pour la fondation des APC seules les dispositions relatives à la PESC.

Pourtant, l'usage de bases juridiques différentes pour l'instauration d'un type d'accords vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est a créé une série de phénomènes paradoxaux en ce qui concerne l'ordre procédural. La qualification d'un accord est liée à l'adoption d'une procédure spécifique de son accomplissement. Dans ce cadre, la conclusion de ces accords et leur mise en place se caractérisent par des ambiguïtés et ils sont pleins des lacunes en ce qui concerne leurs finalités et leur plan procédural (1).

Nonobstant, l'ampleur du contenu des APC dévoile le vouloir politique de l'Union à créer des textes conventionnels multidimensionnels couvrant ainsi un éventail d'actions étatiques, de la coopération économique et financière jusqu'à l'immigration clandestine et la coopération culturelle. Selon la logique européenne, l'article 310 TCE⁶⁵⁵ semble insuffisant à satisfaire les nouvelles exigences apparues dans les accords de partenariat et de coopération. Cette constatation a mené l'Union à chercher une base juridique crédible pour les APC dans une gamme de dispositions du droit primaire (2). Pourtant, l'Union exprime sa volonté politique de ne pas confondre les APC avec les accords d'association conclus avec les pays Baltes et les pays de l'Europe centrale et à peine conclus en 2004 avec une partie des pays partenaires de l'Europe de l'Est.

1. La complexité des procédures décisionnelles dans le cadre des Accords de partenariat et de coopération

A partir de l'utilisation de bases juridiques différentes pour instituer les accords de partenariat et de coopération, les conséquences inévitables au niveau de leur hiérarchisation et leur mise en place sont apparues juste après leur conclusion. Le

⁶⁵⁵ Article 310 CE : « La Communauté peut conclure avec un ou plusieurs États ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières »

passage d'une base juridique centrale à un ensemble de bases susceptibles d'entraîner la justification des divers domaines d'action caractérise juridiquement la conclusion des APC. À cet égard, la Communauté n'a pas évité la comparaison entre les APC et les accords internationaux.

Cependant, cette complexité touche premièrement les procédures de la mise en place des APC du fait qu'ils impliquent l'ensemble des Institutions au niveau décisionnel et créent des conflits internes interinstitutionnels. Le cumul des bases juridiques produit théoriquement un cumul procédural à la prise des décisions en perpétuant l'évolution pratique des APC. Dans ce contexte, un accord passé en vertu des ex-articles 133 TCE (207 TFUE) et 300 TCE (218 TFUE) exige une procédure de vote au sein du Conseil à la majorité qualifiée sans en exclure un autre à l'unanimité dans le cas de l'application parallèle de l'article 310§2. Dans ce cas là, un conflit décisionnel apparaît dont la solution doit se définir, si on veut parler d'une application pragmatique des APC. Le principe de l'application de la règle la plus contraignante offre une issue sans résoudre le problème définitivement.

Au fur et à mesure qu'une utilisation simultanée des bases juridiques est localisée, le mécanisme décisionnel le plus approprié doit s'actualiser pour la mise en œuvre complète de l'objet politique, du contenu clair et de la relation à établir par l'accord. En raison de l'absence de critères définis permettant l'identification des accords selon leurs bases juridiques, la Cour de justice a estimé dans l'affaire 165/87⁶⁵⁶ que les institutions doivent agir sur la base des dispositions qui fondent leur compétence. Bien qu'il ait abouti à un rejet, l'arrêt sur recours en annulation de la Commission contre la décision 87/369 du Conseil concernant la conclusion d'un accord international sur le système harmonisé de codification des marchandises reconnaît la compétence du Conseil qui relève autant de l'ex-article 28 TCE qui réglait toutes les modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun que de l'ex-article 113 TCE qui prévoyait une politique commerciale commune fondée sur des principes uniformes notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires et la conclusion d'accords tarifaires, même si aucune de ces dispositions ne confère explicitement au Conseil des compétences tarifaires. A cet égard, les acteurs doivent respecter tant leur position et leurs compétences définies par

⁶⁵⁶ Commission contre Conseil du 27 septembre 1988, aff. 165/87, *Rec.*, p. 5545

les traités que le caractère des décisions à prendre, conformément aux domaines d'action. Ainsi, s'il y a un conflit entre les articles 63 et 133 TCE, les institutions doivent respecter l'élément des visas ou du caractère commercial prédominant. En outre, la Cour de justice a jugé que le caractère commercial de l'article 133 TCE ne peut pas être altéré par les dispositions non commerciales, lesquelles restent inférieures, en faveur de l'objectif de l'article 133 TCE⁶⁵⁷.

Toutefois, la problématique du conflit décisionnel est consolidée par la difficulté à classer les bases juridiques qui gardent leur autonomie et il semble extrêmement difficile d'établir des critères de choix rationnels. Les diverses bases juridiques sont toutes capables de fonder la conclusion d'un accord selon leur spécificité. Il est incontestable qu'on ne doit pas hiérarchiser les bases juridiques définies par les traités mais il incombe chaque fois aux « interprètes » de mettre en place des actions et respecter leur objet et leur domaine d'intervention. Apparemment, dans le cas d'une coïncidence des compétences, c'est la spécificité du champ d'application qui domine les autres dispositions même s'ils contiennent des éléments relatifs. On cite l'exemple des services qui comportent aussi des dispositions commerciales, lesquelles ne devaient pas altérer l'article 133 TCE dominant la politique commerciale commune.

2. La préférence des bases juridiques cumulées comme seule voie crédible pour la conclusion des APC

Afin de s'assurer que la jurisprudence de la Cour de justice soit respectée les rédacteurs des APC ont fait usage d'un complexe des articles comme base juridique des accords en dépit d'une base unilatérale, probablement insuffisante pour couvrir la totalité de leur contenu multidimensionnel. Même si le phénomène du cumul de bases juridiques pour les accords conclus par l'Union reste limité, dans le cadre des accords de partenariat et de coopération, l'Union, engagée par le manque d'un plan d'adhésion des pays partenaires de l'Europe de l'Est et leur caractère mixte, est obligée de faire

⁶⁵⁷ CJCE, Avis 1/94, du 14 novembre 1994, précité

usage d'une série de bases juridiques pour justifier sa compétence conventionnelle au-delà de ses frontières.

À cet égard, il semblait inévitable pour les institutions et les États membres d'utiliser la variété des dispositions conventionnelles afin de permettre la conception des accords spécifiques pour les pays avoisinants dont la teneur couvre une large gamme d'actions extérieures de l'Union. Ceci est dû au fait que les traités n'ont jamais envisagé, jusqu'au traité de Lisbonne, la proposition d'une formule ou d'une institution permettant la coopération étroite avec des pays qui sont exclus pour l'instant d'une association. Les faiblesses de l'ex-deuxième pilier et les réticences de l'Union à l'expression de sa politique extérieure confirmaient la complexité de base juridique appliquée dans les accords de partenariat et de coopération.

En effet, malgré les conflits interinstitutionnels dans le domaine de compétence, provoqués par l'utilisation des diverses bases juridiques, l'Union a maintenu le cumul des bases juridiques pour les APC, en raison de l'absence d'une politique globale vis-à-vis des pays qui l'entourent. À mesure que l'Union insère dans les relations conventionnelles, des aspects comme le marché interne, l'immigration, les conditions relatives à l'emploi, à l'établissement et à l'activité de sociétés, la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale et la coopération législative, une liste de bases juridiques est adoptée en vertu des articles 57§2, 61, 133 et 300 TCE.

En outre, dans la mesure où le traité de Maastricht ne le prévoit pas, la Cour de justice encourage les institutions à définir précisément les domaines couverts par les APC et ainsi elle fait utiliser le plus possible des nombreux articles pour légitimer ses actions dans le cadre des APC. Ainsi, dans son Avis 1/94, la Cour de justice amène la Commission et le Conseil à chercher l'article le plus approprié dans le traité lié au contenu des APC au lieu d'utiliser un seul article générique. Elle constate par exemple que les dispositions sur les droits de la propriété intellectuelle relèvent des articles 94 (ex-art. 100) et 95 (ex-art. 100 A) TCE sans impliquer les dispositions commerciales de l'article 133 TCE. Cela signifie que l'article 133 TCE est souvent atténué par les domaines d'action différenciés justifiant la multiplication des bases juridiques dès que des questions sur des matières différentes du marché se posent.

PARAGRAPHE 2: LA DISTINCTION ENTRE LES COMPÉTENCES DE L'EX-COMMUNAUTÉ ET CELLES DE SES ÉTATS MEMBRES

Les lacunes conventionnelles ainsi que les problèmes de cohésion liés à l'exercice de l'action extérieure de l'Union, ont créé des collaborations, des conflits et des incertitudes au travers de l'influence politique des institutions et des États membres qui exercent l'activité décisionnelle des accords de partenariat et de coopération avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est.

Dans ce cadre, les compétences juridiques tant de l'Union que des États membres s'exercent parallèlement pour qu'elles puissent trouver un fondement juridique crédible pour la conclusion des APC. Le recours à la mixité caractérisant l'articulation des compétences normatives entre l'Union (la Communauté pour les APC déjà conclus) et les États membres a permis à l'Union de développer une gamme d'actions dans un domaine où les États membres dominent. Pourtant, la conclusion des APC conjointement par les institutions et les États membres, en vertu principalement des articles 133 et 310 TCE, crée des points obscurs quant aux droits d'intervention conventionnelle de la Communauté, de l'Union et ses États membres dont la hiérarchie à la conclusion des accords n'est pas clarifiée. Dans ces conditions, la recherche détaillée des compétences juridiques de la Communauté quant à la conclusion des APC avec les pays de l'Europe de l'Est pourrait aboutir à la reconnaissance de la dominance de la Communauté qui joue le premier rôle, totalement clarifiée après la mise en place du traité de Lisbonne et de ses articles 217⁶⁵⁸ et 218 TFUE⁶⁵⁹ dont le premier modifie partiellement l'ex-article 310 TCE et autorise directement l'Union à conclure des traités avec toute personne morale, dans les domaines considérés comme de compétence partagée avec les États membres détenant la personnalité juridique sur la scène internationale (A). D'un autre côté, les États membres gardent la deuxième place lors de la préparation et de l'achèvement des accords avec les ex-pays soviétiques (B).

⁶⁵⁸ Précité, note 626

⁶⁵⁹ Précité, note 509

A. LA COMPÉTENCE PARTAGÉE ET EXCLUSIVE DE L'EX-COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

En excluant les dispositions des traités qui prévoyaient explicitement les compétences juridiques des acteurs européens par rapport à la possibilité de conclure des accords avec des pays tiers, les choses devenaient plus complexes dans le cas où un croisement des compétences était possible. Lors d'un conflit entre les institutions et les États membres la solution se trouve tant à la coopération interinstitutionnelle qu'à l'intervention de la CJCE. Dans la mesure où certains articles des traités constitutifs de la Communauté, avant la mise en place du traité de Lisbonne qui remplace complètement la Communauté par l'Union, ne définissaient pas à priori la compétence interne de la Communauté, les institutions ainsi que le juge européen devaient recourir aux théories de la compétence implicite ou subsidiaire pour justifier le droit de la Communauté pour la conclusion des APC.

Le point-clé sur l'interprétation de la compétence des acteurs européens en ce qui concerne la conclusion des APC qui font partie des accords internationaux reste toujours la meilleure adéquation entre la base juridique choisie et le contenu de l'accord. Pourtant, dans la mesure où les bases juridiques sont fréquemment cumulées il est difficile d'identifier les accords communautaires à partir de leurs bases juridiques. A cet égard, ce cumul des bases juridiques qui provoque inéluctablement un cumul des procédures existantes pour chacune d'entre elles, doit respecter les objectifs des accords conclus et préciser les buts à mettre en place qui légitiment les compétences de la Communauté/Union et/ou des États membres.

Par conséquent, on pourrait constater que la recherche du but principal des APC répond à la question de compétence de la Communauté, qui peut être exclusive ou subsidiaire selon le contenu des accords sans menacer la cohérence des actions externes de la Communauté, déjà de l'Union et des États membres. Ce principe du respect de l'acquis communautaire et de la domination communautaire dans la

construction européenne imposait les ingérences de la Communauté dans les relations extérieures de l'Union relatives au commerce et à l'économie (1) ainsi qu'à l'exercice de politique étrangère même avec les restrictions posées dans ce domaine par la compétence des États membres (2).

1. La question du commerce et du marché intérieur dans les APC et la compétence juridique de l'ex-Communauté européenne

S'agissant des accords internationaux ou même encore des accords mixtes les APC négociés et finalement conclus sur la base d'une variété d'articles conventionnels, un débat sur la compétence de l'ex-Communauté et des institutions paraît incontournable. Vu l'efficacité et de la visibilité de l'action extérieure de la Communauté qui se sont affirmées au fur et à mesure du traitement de domaines appartenant à l'époque à l'ex-premier pilier, la Communauté constituait un des plus importants joueurs des accords internationaux de l'Union dont le caractère mixte permettait la compétence partagée de la Communauté et des États membres.

La question de la mixité des accords européens conclus avec des pays tiers, a été étudiée par la Cour de justice dans son Avis 2/91⁶⁶⁰ qui a octroyé à la Communauté le droit de la conclusion de tels accords et a créé le terrain de coopération juridique entre la Communauté et les États membres en faveur du développement des relations internationales de l'Union. Cette intervention au niveau de compétence de la Communauté peut avoir un caractère exclusif ou subsidiaire selon les règles posées par les traités et leurs dispositions invoquées par les parties contractantes. Il est aussi possible que, dans un même accord, la Commission agisse pour partie partagée avec les États membres et pour partie exclusive⁶⁶¹.

⁶⁶⁰ Avis 2/91 de la Cour de justice des Communautés européennes, du 19 mars 1993

⁶⁶¹ Convention n° 170 de l'OIT

On ne pourrait pas ignorer ici, les problèmes apparus entre les institutions communautaires, surtout dans l'équilibre entre le Conseil et la Commission et d'une manière moins visible pour le Parlement européen, provoqués par le caractère mixte des APC.⁶⁶² En effet, l'identification de la base juridique des accords de partenariat et de coopération était cruciale dans la mesure où elle posait le champ d'action des institutions communautaires tant au niveau du vote qu'au niveau politique.

Ensuite, le contenu des APC plein de dispositions relatives au commerce et la coopération économique légitime la compétence de la Communauté à conclure des accords au sein de l'article 133 TCE (ex-article 113). Dans ce cadre, la Communauté a conservé le droit de négocier avec les pays tiers ou les organisations internationales afin de réussir la conclusion des accords tarifaires et commerciaux. Les traités exigeaient la compétence exclusive de la Communauté pour la conclusion des accords couvrant les aspects commerciaux, le domaine tarifaire et d'exportation en dessaisissant les États membres, conformément à la doctrine de la préemption. Le dessaisissement des États membres s'appliquait tant au niveau interne qu'externe. Il s'agissait alors des règles communes issues de l'usage de la compétence communautaire concurrente permettant l'exclusivité de la compétence communautaire en raison de la nature et de fondement de ces règles appartenant aux domaines de l'article 3 TCE.

Dans ce cadre, la reconnaissance jurisprudentielle par l'arrêt *A.E.T.R.*⁶⁶³ du principe « *in foro interno in foro externo* » concernant l'adoption de règles communes au niveau intra-communautaire qui sont susceptibles de rendre exclusive la compétence de la Communauté, a mis en exergue la capacité de la Communauté pour prendre des engagements internationaux au sein de la théorie du parallélisme des compétences, c'est-à-dire du transfert des mesures internes de la Communauté à ses relations externes. Ainsi, le but commercial d'un accord pourrait justifier chaque action extérieure de la Communauté et inclure toute autre matière relative à la politique commerciale communautaire. Pourtant, l'identification notionnelle des traités et la CJCE ne pouvait pas ignorer les problèmes nés par cette hiérarchisation.

⁶⁶² Gregorio GARZON CLARIANA, « la mixité: le droit et les problèmes pratiques », *La Communauté européenne et les accords mixtes*. Quelles perspectives ? Collège d'Europe, p. 16

⁶⁶³ Précité, note 650

Dans son avis 1/94⁶⁶⁴, la CJCE clarifie le fait que la compétence exclusive de la Communauté ne peut pas dépasser l'apparition parallèle des dispositions relatives à d'autres matières principales des traités comme la libre circulation des personnes et des travailleurs qui ne sont pas englobés dans le domaine commercial.

Pourtant, il résulte du plan de rapprochement de l'Union vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est exprimé par les APC, qui présentent un caractère plus technocratique que politique, que l'on doit toujours chercher l'objet strict du commerce des marchandises chaque fois que l'on veut faire usage explicite de l'article 133 TCE comme base juridique des APC. Néanmoins, l'hypertrophie qui caractérise cet article couvrant chaque disposition sous le premier pilier de l'Union, ne peut pas fonctionner en altérant les dispositions mixtes appuyées sur les nouvelles bases juridiques touchant l'action extérieure de l'Union. Or, on doit compter sur le principe de subsidiarité quand on parle de la politique extérieure et de sécurité ou commune, l'Union économique et les transports ou même de la propriété intellectuelle.

Dans la mesure où les APC, en tant qu'accords mixtes, sont de nature à compliquer les choses, une marge d'interprétation de la base juridique des APC est toujours possible. En outre, la CJCE n'est pas capable de donner un scénario clair et une solution suffisamment explicite pour ce qui concerne les conflits de compétence entre la Communauté et les Etats membres sur leur action extérieure, en créant souvent du contentieux, problème qu'elle doit résoudre. L'insertion de l'article 5 TCE, au sein de l'Avis 1/94 de la CJCE, a contribué à la prédominance du droit primaire face aux solutions nationales ou unilatérales et une lecture de la compétence juridique de la Communauté plus vaste.

De même, la primauté de l'article 133 TCE pouvait s'appliquer dans le cas des APC sans grandes disputes au fur et à mesure que l'Union et ses institutions veillent à instaurer des relations privilégiées avec des pays tiers. Ainsi, la Communauté avait le premier rôle sur la conclusion des APC dans la mesure où ces derniers visent à remplir les objectifs de la politique commerciale commune. La compétence exclusive de la Communauté se relève dans les aspects des droits de douane, la classification

⁶⁶⁴ Avis 1/94 de la CJCE, pt 46

des produits, les investissements ou la régulation des taux. Pourtant, la compétence exclusive ou pas de la Communauté dans le cas des APC devait être cherchée au fond afin qu'on puisse clarifier le rôle et la contribution des institutions européennes dont le degré d'implication varie selon la base juridique choisie.

Enfin, les APC insèrent la coopération multidimensionnelle entre l'Union et les ex-pays soviétiques dont la possibilité pour une adhésion future semble restreinte. Cependant, la domination de l'économie de marché et la libéralisation des échanges renvoient à la compétence de la Communauté qui est la seule en mesure d'assumer et d'exécuter tous ces aspects, avec effet pour l'ordre juridique communautaire.

2. L'interprétation de la base juridique des Accords de Partenariat et de Coopération au-delà de leur caractère commercial

S'agissant des accords internationaux multidimensionnels, les APC couvrent une gamme d'actions externes de l'Union, des aspects politiques jusqu'aux questions énergétiques et éducatives. Même si la cohérence économique et la coopération commerciale restent les buts primordiaux des APC et dans la mesure où la base juridique préférée de leur conclusion est l'article 133 TCE, spécialement pour les aspects essentiellement commerciaux⁶⁶⁵, l'absence de base juridique permettant la justification politique des APC oblige l'Union à évoquer l'article 300 TCE.

⁶⁶⁵ L'article 300 CE qui a resté sans grandes modifications après la mise en vigueur du traité de Nice, à l'instar de l'article 133 CE appartenant aux dispositions commerciales communes du titre IX, l'article 300 CE des dispositions générales du TCE constituait une voie alternative de la procédure de conclusion des accords entre la Communauté et les pays tiers, au-delà des règles communes de politique commerciale. L'ex-article 300 CE qui était en vigueur pendant la conclusion des APC, avant la mise en place de traité de Nice, prévoyait que « *dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un plusieurs États ou organisations internationales, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires [...]* ». Dans la mesure où les APC traitent des politiques autres que les commerciales l'ex-article CE est suffisant de légitimer la conclusion des accords par la Communauté qui agit au-delà de ses domaines d'action exclusifs, là où les règles communes s'appliquent.

Dans l'objectif de trouver des solutions pour interpréter juridiquement les APC, tant les institutions que la CJCE ne voulaient pas toucher ou altérer la compétence exclusive de la Communauté au titre de l'article 133 TCE et de sa dimension commerciale. Pourtant, la combinaison de l'article 300 TCE et le double rôle des APC rendent les procédures décisionnelles plus compliquées car cela crée des litiges interinstitutionnels. La compétence exclusive de la Communauté trouve souvent des obstacles à sa réalisation quand il y a un croisement des actions et des tâches relatives aux secteurs qui correspondent à de la politique commerciale mais ils ne sont pas exclus par principe du champ de l'article 133 TCE. Au-delà du mode différent de décision posé par l'article 133 octroyant un rôle important au Conseil qui peut statuer à l'unanimité⁶⁶⁶, cet article octroie aux Etats membres la possibilité d'un recours possible de la CJCE dans le cas où ils jugent que les APC ne sont pas compatibles avec le droit communautaire.

En outre, la nature multidimensionnelle exigeait au-delà de la capacité juridique la plus large de la Communauté, la coopération au niveau des compétences des États membres. Malgré la place des accords de partenariat et de coopération dans l'ordre juridique de l'Union, les APC constituent principalement un instrument de coopération politique impliquant aussi l'action des États membres qui jouent un rôle parallèle aux actions européennes internationales. Il s'agit surtout d'un partenariat, d'une relation plus étroite qu'une coopération typique entre l'Union et les États tiers, dans le cadre d'un plan global pour l'inclusion régionale s'effectuant sur la base des actions variées, du dialogue politique énergétique jusqu'à la coopération culturelle. À cet égard, la partie de « partenariat » incluse aux APC dépassant le contenu unidimensionnel des accords commerciaux et ensuite la gamme des aspects traités par les APC justifient l'utilisation des bases juridiques multiples pour la recherche des compétences des acteurs européens et allongent la compétence juridique de la Communauté au sein des dispositions des articles 95 CECA, 101 CEEA et 300 TCE.

D'un autre côté, l'analyse du contenu et des caractéristiques principales des accords mixtes nous emmène à la constatation que la compétence exclusive de la Communauté sur la conclusion des APC est restreinte par la compétence des États membres qui interviennent sur la procédure décisionnelle. La participation de la

⁶⁶⁶ Article 300§1, alinéa 2 du traité sur la Communauté européenne

Communauté à des accords mixtes exige tout d'abord la détermination des compétences des États membres, la place de la Communauté dans un champ d'action au-delà de sa compétence régulière et ensuite la mise en place d'une coopération adaptée. De la jurisprudence « AETR »⁶⁶⁷ jusqu'à l'arrêt « Demirel »⁶⁶⁸, le caractère mixte des accords internationaux, les APC inclus, créent des droits d'intervention tant de la Communauté que des États membres dans les domaines de leur action respectifs de compétence. En outre, l'interprétation jurisprudentielle de la répartition des compétences entre les États membres et la Communauté renvoie à la mixité⁶⁶⁹.

Si en matière commerciale la Communauté semble exercer un pouvoir exclusif, en revanche c'est l'article 133§6 TCE qui introduit une dérogation à cette domination et implique l'intervention des États membres. Malgré le fait que le paragraphe 6 alinéa 2 de l'article 133 TCE ait été introduit par le traité de Nice, il entraîne des résultats pour la politique de voisinage, dans la mesure où les APC constituaient les textes juridique principaux de la PEV qui a été adoptée en 2004 et dont le fondement juridique peut être recherché, dans les règles juridiques (au sens large) de l'Union existant avant la genèse de la politique de voisinage. Ce paragraphe, sans altérer la compétence exclusive de la Communauté sur des aspects commerciaux, a permis la compétence partagée avec les États membres pour les aspects excédant les compétences internes de la Communauté, ceux qui se réfèrent au commerce des services culturels et audiovisuels, des services d'éducation, ainsi que des services sociaux et de santé humaine. Ces dispositions et par conséquent les accords qui les incluent, requièrent le commun accord des Etats membres qui interviennent dans un champ d'action communautaire.

⁶⁶⁷ Arrêt de la C.J.C.E. du 31 mars 1971, Commission/Conseil, aff. 22/70. La Cour a examiné la compétence communautaire dans le domaine de la politique des transports internationaux, en l'absence d'une attribution implicite par les traités. Dans ce fameux arrêt, la Cour reconnaît le droit pour la Communauté de conclure des accords internationaux relatifs à la mise en place des politiques communes prévues par les traités dans la mesure où la Communauté a déjà pris des mesures instaurant des règles communes

⁶⁶⁸ Précité, note 632

⁶⁶⁹ Avis de la CJCE du 15 novembre 1994 sur la conclusion le GATS et le TRIPS par la Communauté et les Etats membres conjointement

B. LA COMPÉTENCE DES ÉTATS MEMBRES ET LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

Dans le contexte de la compétence partagée pour la conclusion des accords mixtes, malgré l'opinion de certains auteurs qui pourraient la caractériser comme compétence concurrente en trouvant des différences notionnelles entre les deux⁶⁷⁰, les États membres étaient légitimés à agir parallèlement à la Communauté pour la conclusion des accords avec les pays partenaires sans altérer l'exercice de la compétence communautaire. Ainsi, la question de la compétence partagée est plutôt liée au titulaire de la compétence qu'à l'objet de la qualification, peu importe qu'on l'appelle compétence concurrente ou partagée tandis que les traités ne procèdent pas à une distinction et définition des compétences.

Les accords de partenariat et de coopération, caractérisés par des éléments de mixité, impliquent la compétence externe limitée de la Communauté qui ne couvre pas l'ensemble d'accords envisagés et exigent le concours étatique pour leur achèvement. Dans ce cadre et au sein de la doctrine de la préemption, le dessaisissement des États membres ne peut pas être applicable au cas des APC qui exigent la coopération de la Communauté et des États membres pour être mis en œuvre et produire des résultats.

Ainsi, l'intérêt commun de la Communauté et des États membres exprimé dans les textes des APC présuppose leur coordination afin que la cohésion de la politique externe soit protégée et l'extension de la compétence de la Communauté au niveau

⁶⁷⁰ Pierre PESCATORE, dans son ouvrage « *Le droit de l'intégration* », Sijthoff/IHEL, 1972, p. 47, distingue les compétences partagées des compétences concurrentes en définissant les accords mixtes : « *il s'agit d'accords signés et conclus conjointement par la Communauté et ses États membres. Loin de constituer une manifestation d'une compétence concurrente, cette pratique est l'indice de ce que certains accords concernent des matières qui relèvent partiellement de la compétence communautaire et, partiellement, de la compétence retenue des États membres. Il n'est pas toujours possible, en effet, de délimiter les accords conclus avec les tiers de telle manière que leur substance vienne à coïncider exactement avec le partage intracommunautaire des compétences. Dès lors, lorsqu'un tel accord est situé « à cheval » sur cette ligne de clivage, les parties intéressées, Communauté et États membres, interviennent chacune pour sa part de compétence. L'application du procédé est donc l'expression d'un partage de compétences et non pas de compétences concurrentes* »

externe soit respectée. A cet égard, les compétences externes explicites de caractère non exclusif de la Communauté étaient limitées par la compétence explicite des États membres dans les domaines de la politique sécuritaire ou des dispositions de l'ex-deuxième pilier insérées dans les APC (1) et le volet économique, au-delà des règles communes instaurées par le droit communautaire (2).

1. Le volet sécuritaire des accords de partenariat et de coopération

L'ex-article 181 du traité instituant la Communauté européenne veillait à la préservation de la compétence étatique dans les cas d'une compétence communautaire externe explicite. Cet article, appliqué dans les APC, introduisait la coopération des compétences de la Communauté et des États membres au champ de la conclusion des accords avec des pays tiers au sein de l'ex-article 300 TCE. Cette disposition conventionnelle a constitué le premier point explicite légitimant de manière stricte l'accomplissement des compétences autonomes de la Communauté par celles des États membres.

Ainsi, au-delà des domaines non sécuritaires de l'environnement et de la coopération au développement, où la compétence communautaire gardait le caractère concurrent sans affecter la compétence externe étatique qui allait au-delà de l'harmonisation législative posée par le droit communautaire, les États membres conservent leur droit exclusif d'intervenir dans le domaine de la sécurité et de l'ex-deuxième pilier en général. Sans ignorer le principe de la coopération loyale de l'ex-article 10 TCE (art. 4§3 TUE) qui obligeait les États membres à faciliter la mission de la Communauté et à s'abstenir de toute mesure susceptible de nuire à la mise en œuvre des traités et au fonctionnement de la Communauté, les États membres interviennent d'une manière autonome mais aussi complémentaire pour la participation de la Communauté aux APC. Selon le principe de complémentarité, les États membres, en ce qui concerne leurs domaines d'intervention, concluaient les APC en leur nom et pour leur compte en excluant l'intervention communautaire dans le champ d'action étatique exclusif.

Le caractère multilatéral des APC introduisant la coopération multidimensionnelle entre les parties contractantes, inclut aussi des aspects sécuritaires tant au niveau bilatéral entre l'Union et chaque pays partenaire de l'Europe de l'Est qu'au niveau régional. Seuls, les articles 133 et 300 TCE ne suffisent pas justifier l'insertion des dispositions sécuritaires dans les APC. En outre, le caractère « pluri piliers » des APC a créé une série des problèmes procéduraux et politiques en ce qui concerne les litiges entre la Communauté et les Etats membres. L'invocation de l'ex-article 24 TUE (art. 37 TUE) octroyait à l'Union un droit général d'intervention dans le domaine de sécurité en dépit de la compétence communautaire qui exerçait seuls les droits d'action externe octroyés par les traités et la CJCE dans les cas spécifiques. Or, les États membres gardent leur autonomie pour participer à l'élaboration des dispositions relatives à la sécurité européenne et surtout l'acceptation ou pas des accords conclus entre l'Union et les Etats tiers.

En outre, la domination des États membres dans la formation de la politique étrangère de l'Union justifie le caractère mixte des APC et surtout la compétence exclusive de l'Union et de ses États membres au niveau des négociations et de la conclusion de la part des APC se référant à l'action sécuritaire de l'Union. Ainsi, les APC sont baptisés comme « accords composites », dans le sens où, au-delà des dispositions commerciales ou économiques, ils contiennent une partie consacrée à la lutte contre le terrorisme et les conflits régionaux en impliquant ainsi des dispositions relatives à la politique sécuritaire de l'Union dont la compétence reste principalement aux États membres.

De toute façon, la compétence conventionnelle des Etats membres à la conclusion des APC complète la compétence de la Communauté qui ne peut pas participer juridiquement à l'ensemble des domaines des accords mixtes. Cette insuffisance des compétences exclusives de la Communauté, quand elle est confrontée au droit international et aux relations avec les pays tiers, permet aux États membres d'y intervenir et présuppose que la Communauté coopère avec eux pour la conclusion des APC. Ainsi, les lacunes du droit communautaire apparues dans le domaine de la sécurité ont justifié la conclusion des APC tant au nom de la Communauté que des États membres.

2. Le volet économique au-delà de l'ex-premier pilier

Le volet économique de l'ex-premier pilier de la construction européenne, inséré aussi dans les accords de voisinage et de partenariat semble sans doute résulter de la compétence exclusive de la Communauté qui l'exerce selon les modalités prévues par le traité de Maastricht, différenciée de la compétence des États membres exercée sur les domaines de la défense et de la justice et des affaires intérieures. Ce schéma classique a octroyé une personnalité juridique aux États membres, respectée par la Communauté, limitée aux champs d'action définis par l'ex-deuxième pilier. Pourtant, la PESC et l'action extérieure de l'Union dans le domaine sécuritaire ne concernent aussi d'autres aspects non sécuritaires, liés néanmoins à la sécurité européenne.

A cet égard, le traité d'Amsterdam a institué la connexion ou encore le recouvrement des aspects appartenant à l'ex-premier pilier par l'action extérieure de l'Union relevant de la compétence exclusive de la Communauté. Les traités eux-mêmes ont offert une possibilité de solutions à ce litige des acteurs européens en juxtaposant quelques dispositions légitimant la compétence des États membres en dépit de la Communauté, dans des domaines où la domination communautaire semblait incontestable.

En effet, l'ex-article 3§2 TUE⁶⁷¹ a introduit la problématique sur la compétence de l'Union dans les relations économiques extérieures de la Communauté au fur et à mesure que ces relations reflètent l'action extérieure européenne. Afin de protéger la cohérence de l'action extérieure de l'Union, cet article a privilégié l'action des États membres en provoquant des doutes sur le monopole communautaire dans le domaine

⁶⁷¹ Ex-article 3§2 TUE : « L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence et coopèrent à cet effet. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en œuvre de ces politiques »

de l'économie. De plus, l'ex-article 16 TUE⁶⁷² (art. 32 TUE) se réfère à « toute question de politique étrangère » et l'ex-article 19§1, alinéa 1 TUE⁶⁷³ (art. 34§1, alinéa 1) justifie l'action des Etats membres au sein des organisations internationales et lors de conférences internationales sans exclure les aspects économiques.

Ainsi, l'apparition des accords de partenariat et de coopération au sein desquels les compétences partagées entre la Communauté et les États membres sont évidentes, a exigé la participation des États membres pour des aspects du caractère économique, en dépit de la compétence de la Communauté qui perd son indépendance décisionnelle dans un de ses domaines d'action exclusive. Un des objets principaux des APC, l'investissement, ou encore l'établissement des sociétés posent sans doute la question de la compétence des États membres dans le domaine économique en limitant la domination manifeste de la Communauté.

En outre, la jurisprudence de la Cour de justice affirme dans ses Avis « Uruguay round »⁶⁷⁴ et « Traitement national OCDE »⁶⁷⁵ que les États membres gardent un rôle primordial dans l'exercice de leurs compétences en matière économique dans la mesure où elle se pose dans le cadre des relations économiques extérieures. Il s'agit de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres exercées à l'intérieur du système institutionnel de l'Union, c'est-à-dire au centre de l'Union pendant les négociations et lors de la mise en œuvre des APC et au niveau national, en ce qui concerne leur ratification par les États membres.

Ce régime spécifique de la PESC aperçue au sens large, couvrant l'action des États membres dans le domaine des relations économiques extérieures renvoie à la compétence des États membres malgré le fait qu'il s'agit du domaine économique. Ce volet spécifique, appelé par quelques auteurs comme « quatrième pilier » de

⁶⁷² Ex-article 16 TUE : « Les États membres s'informent mutuellement et se concertent au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue d'assurer que l'influence de l'Union s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions »

⁶⁷³ Ex-article 19 TUE : « Les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions communes

⁶⁷⁴ Avis de la CJCE 1/94 du 15 décembre 1994

⁶⁷⁵ Avis de la CJCE 2/92 du 24 mars 1995

l'Union⁶⁷⁶, exige la compétence des États membres en matière de relations extérieures économiques exercées *de facto* à l'intérieur du système institutionnel de l'Union. Dans le cadre des accords de partenariat et de coopération, les compétences nationales ont été exercées conjointement avec la Communauté au sein de la PESC et la seule intervention au niveau étatique n'était qu'au moment de leur ratification par les États membres. Ainsi, même si ce schéma de la concurrence des compétences entre les États membres et la Communauté dans le cadre du « quatrième pilier », appliqué explicitement dans les accords de partenariat et de coopération avec les pays de l'Europe de l'Est, n'est pas prévu explicitement par les traités, il s'est développé au sein du principe de la coopération loyale posé par ces derniers, obligeant les États membres et la Communauté à respecter l'action unifiée de l'Union et l'équilibre décisionnel des acteurs européens.

SECTION 2: LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

Les accords de partenariat et de coopération issus d'un rapprochement spécial de l'Union européenne et des États membres vis-à-vis des ex-pays soviétiques se caractérisent par l'homogénéité et la similarité de leurs contenus, même s'il s'agit des pays différents, avec des grandes divergences tant à leurs structures qu'à leurs besoins. La conclusion de l'accord commercial et économique entre les Communautés européennes et l'Union soviétique le 18 décembre 1989 a constitué la ligne à suivre pour l'apparition de nouveaux accords signés avec chacun des pays apparus après la dissolution de l'Union soviétique, en influençant leur contenu et les engagements inter parties.

A cet égard, le caractère spécifique des accords de partenariat et de coopération qui sont moins complétés que les accords d'association et dépassent les accords commerciaux devait être innové pour satisfaire les relations avec les nouvelles

⁶⁷⁶ J. H.J. BOURGEOIS-J.-L. DEWOST-M.-A. GAIFFE, *La Communauté européenne et les accords mixtes, Quelles perspectives ?*, dans Commentaire R. TORRENT, *Le « quatrième pilier » de l'Union européenne*, Collège d'Europe, p. 37

entités nationales européennes incapables d'adhérer complètement à la construction européenne. Pourtant, leur contenu assez riche couvre presque tous les domaines économiques et politiques s'inspirant des accords européens en mettant comme cible principale l'installation d'une zone de libre échange (paragraphe 1).

De l'autre côté, l'apparition des accords de partenariat et de coopération pose une série de nouveautés surtout au niveau des compétences des parties ainsi que de la création des instruments spécifiques, adaptés aux particularités de la nature des accords (paragraphe 2).

PARAGRAPHE 1: LA TENEUR DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

Les compétences limitées octroyées par les traités à l'Union et à l'ex-Communauté dans le domaine des relations extérieures ainsi que les opinions variées des États membres concernant la forme des relations désirables avec les ex-pays soviétiques qui comptent tant des pays asiatiques que européens, ont formé le caractère spécial des accords de partenariat et de coopération recouvrant des réalités différentes et couvrant surtout des réformes économiques et commerciales (A).

Pourtant, la différenciation des pays tiers a conduit au renforcement du dialogue politique et à l'installation d'un cadre unique au rapprochement des pays partenaires sans exclure une marge de flexibilité. Dans ce cadre, l'Union qui n'a jamais arrêté de penser à la différenciation des affaires internes des pays tiers a veillé à instaurer des lignes principales communes dans tous les APC (B) qui ont constitué la base juridique de la politique de voisinage jusqu'à la mise en place des accords d'association conclus⁶⁷⁷ ainsi que pour la période transitoire et ils constituent toujours le fondement juridique pour les pays qui restent encore à conclure les accords d'association avec l'Union (B).

⁶⁷⁷ Ibid, point 624

A. LES DOMAINES COUVERTS PAR LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

Le niveau du développement atteint par les pays de l'Europe de l'Est après l'ère soviétique, inclus dans un deuxième temps dans le cadre de la politique de voisinage, a défini les spécificités de chaque accord de partenariat et de coopération conclu avec les pays avoisinants. Ainsi, au-delà des circonstances politiques pouvant justifier ces spécificités, une série de particularités nationales ont donné suite à la formation du contenu des APC et à la définition des domaines importants à développer.

Il en ressort qu'une variété d'accords de partenariat et de coopération est apparue juste après la chute de l'Union soviétique en catégorisant le type et le degré des relations poursuivis au sein des APC. La Moldavie et l'Ukraine, les pays géographiquement les plus proches des frontières européennes ont signé leurs accords de partenariat et de coopération en 1994, suivis par la Biélorussie en 1995 et le groupe des pays du Caucase du Sud en 1996. Cette divergence temporelle témoigne de la maturité des négociations avec chaque pays partenaire et ainsi la définition de chaque domaine à traiter qui se différencie pays par pays.

Cependant, les premiers accords réunissant la Biélorussie, l'Ukraine et la Moldavie étaient moins favorables en comparaison de ceux conclus avec les pays caucasiens. Le point déficitaire des APC, qui a amené aux accords intérimaires en 1996 et au réexamen des accords en 1998, siège surtout sur le domaine économique et l'établissement d'un marché commun entre les parties contractantes.

Ainsi, cette interdépendance économique de l'Union et des ex-pays soviétiques soutenue par le modèle économique néolibéral dominant et la mondialisation économique a défini comme élément primordial des APC l'économie et l'intégration économique (1) garantissant la stabilité continentale ainsi que des relations bilatérales plus strictes. Par la suite, dans le cadre des engagements réciproques insérés par les APC prévalent les devoirs dans les domaines de l'environnement (2) et d'énergie (3). Ces trois domaines constituent les champs d'actions prioritaires des APC qui ont besoin d'un traitement spécifique d'après le progrès atteint dans chaque pays partenaires et l'importance reconnue par eux.

1. L'économie dans les accords de partenariat et de coopération

Il est incontestable que les économies des ex-pays soviétiques sont sorties détruites de la chute de l'Union soviétique et elles ont toujours des difficultés à gagner du terrain et à atteindre leur niveau antérieur. La Moldavie, avec un PIB à 7,11 milliards de dollars qui la classifie au pays le plus pauvre de l'Europe tandis que l'ensemble des pays européens orientaux ont vu leur pauvreté progresser depuis 1990⁶⁷⁸. A cet égard, les APC apparus au milieu des années 90 ont offert une perspective nouvelle aux économies des pays partenaires grâce à leurs prévisions pour une coopération à long terme avec l'Union et des mesures concrètes pour la revitalisation des structures économiques des pays de l'Europe de l'Est.

À mesure que les accords de partenariat et de coopération ont été adoptés comme première base juridique de la politique de voisinage, leur contenu a constitué le seul engagement juridique pour les pays partenaires qui désirent faire évoluer leurs relations avec son voisin européen jusqu'à l'apparition des accords de partenariat et de coopération en 2014 tandis qu'ils constitue la base juridique des relations bilatérales pour la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Dans ce contexte, les parties doivent respecter les prestations et les normes posées par ces accords, portant essentiellement sur les questions commerciales et économiques. Pourtant, même si les APC prévoient une méthode claire de renforcement des économies des pays partenaires, leur contribution reste surtout au niveau technique en touchant la libéralisation de l'économie (1.1) et les investissements (1.2)

Par ailleurs, la domination du caractère économique dans l'ensemble des Communautés européennes et l'existence de la Communauté économique européenne en ce moment-là ne pouvait qu'aboutir à l'intégration économique des NEI et l'adoption de son modèle économique libéral, malgré les insuffisances apparues à la conception et la promotion du marché intérieur. Ainsi, les textes longs des APC avec

⁶⁷⁸ Communication de la Commission «L'Europe élargie» COM (2003) 104 final, Bruxelles, 11.3.2003, p.7

leurs annexes et les protocoles, définissant les mécanismes institutionnels, les objectifs et les domaines de coopération avec les pays partenaires, définissent comme champs d'action principaux le commerce, les questions financières et la coopération économique avec l'Union. Néanmoins, les prévisions des accords de partenariat et de coopération qui sont conclus avant l'apparition de la politique de voisinage en ignorant ses buts politiques et économiques, ne permettraient pas le perfectionnement des réformes économiques d'après les principes européens et l'adoption absolu du modèle communautaire. À cet égard, il semblerait que les APC aient eu comme logique la coopération bilatérale dans le domaine économique sans définir les limites ou la fin de cette coopération. Il en ressort que le nouveau type des accords est inévitable à mesure que toutes les parties désirent le maximum de leur coopération arrivant à l'adhésion possible à l'Union.

1.1 La libéralisation de l'économie

La formation du contenu et les priorités des accords de partenariat et de coopération conclus avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est, faisant aussi une partie intégrante de la politique de voisinage, ont été influencées par l'accord signé par les Communautés européennes et la Russie⁶⁷⁹, exclue de la PEV. La domination du caractère économique des Communautés et l'approche de l'économie russe aux normes et aux standards internationaux ont donné la priorité à l'alignement des économies nationales sur le modèle communautaire même si l'accord ne prévoyait pas la création d'une zone de libre échange, prévue antérieurement par les accords d'association conclus avec les pays PECO et les pays Baltes.

Les nouvelles relations économiques instaurées pour la première fois dans l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie (art. 15) suivi par les APC conclus avec les républiques issues de l'ex U.R.S.S. mettent en avant la suppression de toute restriction quantitative aux échanges et la vraie libéralisation de la circulation de produits provenant des pays partenaires. Le premier article des APC, son troisième

⁶⁷⁹ Signé le 24 juin 1994

point, fait référence au renforcement des échanges et l'harmonisation des relations économiques, pour les compléter, dans son dernier point, avec la création des champs de coopération économique au sein du progrès achevé dans les domaines juridique et technologique. L'accomplissement des prévisions économiques et commerciales s'effectue par le troisième titre des APC qui met les bases d'une coopération économique accrue au sein de la libéralisation des échanges, en respectant le droit d'exemption des droits et taxes d'importation sur les marchandises admises temporairement en faveur de l'autre partie contractante et la suppression de toute restriction quantitative aux échanges (art. 11 et 14 des accords avec la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine et art. 12 des accords avec les pays du Caucase du Sud.). Cependant, cette suppression n'est pas totale dans la mesure où elle exclut la libéralisation des produits textiles et ceux couverts par le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. De plus, pour des raisons liées à la sauvegarde de la sécurité, la santé publique ainsi que la protection des trésors publics et de la propriété intellectuelle, les accords contiennent une restriction déguisée (art. 16 des accords conclus avec la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine et art. 20 des accords conclus avec les pays du Caucase du Sud.).

En outre, les pays contractants ne sont pas autorisés à imposer des taxes supérieures aux produits importés à celles appliquées aux produits nationaux (art. 15 des accords conclus avec la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine et art. 14 des accords conclus avec les pays du Caucase du Sud.). De toute façon, même si les APC échappent à l'assimilation aux accords d'association ne font pas une référence stricte au marché unique. Par contre, ils reprennent presque toutes les dispositions de ces accords relatives à la facilité de la libre circulation des marchandises et le libre-échange.

1.2 Les investissements

Les divergences économiques et les différents niveaux du développement atteint des ex-républiques soviétiques impliquent la dissymétrie du traitement de leurs économies et des moyens offerts par les accords de partenariat et de coopération.

Dans ce cadre, le souci européen de garantir la protection des économies nationales faibles et instables des pays partenaires s'est manifesté par les prévisions dans les APC de mesures de renforcement des investissements de l'Union selon les besoins des pays tiers.

Les préoccupations européennes concernant l'apparition et le maintien des subventions par des fonds nationaux, européens et internationaux contribuent au renforcement des économies en transition grâce à la fourniture d'investissements continus, dans le cadre de la politique de voisinage.

Donc, en matière d'investissements c'est à la Communauté et aux Etats membres qu'il revient de garantir leur protection. En effet, les accords conclus avec l'Ukraine et la Moldavie consacrent un titre entier (IV) au renforcement des investissements⁶⁸⁰ dont l'importance pour la protection de leurs économies faibles reste cruciale. D'après ces articles, les parties peuvent adopter des mesures prudentielles pour garantir la protection des investissements et doivent s'abstenir de prendre des mesures capables de nuire aux subventions nationales ou européennes. D'autre part, les APC conclus avec les pays caucasiens sont plus clairs pour la défense des investissements en prévoyant des mesures concrètes visant cet objectif. Parmi eux, on note la conclusion des accords spécifiques pour la promotion des investissements, le contournement de la double imposition par les pays partenaires, la création des conditions favorables pour attirer les investissements étrangers et la préparation juridique et technique de l'environnement d'investissement en faveur de l'augmentation des subventions. Ainsi, les articles 47 de l'accord de l'Arménie⁶⁸¹, 48 de l'Azerbaïdjan⁶⁸² et 49 de la Géorgie⁶⁸³ se diversifient par rapport aux APC conclus

⁶⁸⁰ Article 32 de l'accord de la Moldavie et art. 33 de l'Ukraine

⁶⁸¹ Décision 1999/602/ CE, CECA, Euratom du Conseil et de la Commission du 31 mai 1999 relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres et l'Arménie, JOCE n° L 239/1 du 9/9/1999, p. 15

⁶⁸² Décision 1999/602/ CE, CECA, Euratom du Conseil et de la Commission du 31 mai 1999 relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres et l'Azerbaïdjan, JOCE n° L 246/3 du 17/9/1999, p. 15

⁶⁸³ Décision 1999/602/ CE, CECA, Euratom du Conseil et de la Commission du 31 mai 1999 relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres et l'Arménie, JOCE n° L 205/3 du 4/8/1999, p. 15

avec l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie. En outre, l'échange d'informations et la coopération aux niveaux gouvernemental et commercial sont nécessaires afin de réussir l'objectif de la promotion et la protection des investissements.

Devant les imprécisions des APC pour l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie, l'Union fait évoluer ses plans pour le renforcement du domaine des investissements dans les accords conclus avec les pays du Caucase du Sud qui proposent des critères et des moyens pour atteindre ce but. Il est indéniable que les réformes économiques ne pourraient pas se réaliser sans les progrès des pays tiers au niveau de la capacité à attirer des capitaux étrangers. En outre, malgré la richesse des pays partenaires en ce qui concerne les ressources naturelles et la main d'œuvre, les pays partenaires restent incapables d'attirer l'intérêt européen pour une vague d'investissements. Les APC qui prennent en considération ces données pour les pays tiers et les plans réalistes du renforcement des investissements rassurent ainsi l'environnement international pour la stabilité et la crédibilité du paysage économique des ex-pays soviétiques et jouent le rôle de médiateur entre le mécanisme étatique des pays partenaires et les investisseurs étrangers.

2. L'environnement dans les accords de partenariat et de coopération

Malgré le fait que la dégradation de l'environnement et ses dangers lient tant les pays partenaires que les Etats membres dans la mesure où la pollution, dans ses différentes manifestations qui ne connaissent pas de frontières, les APC craignent de traiter les problèmes environnementaux d'une manière suffisante et ils ne semblent pas s'intéresser de cet état de fait. Des nuances et des incertitudes sont apparues dans les accords de partenariat et de coopération, soit pour des raisons de manque de cohésion sur la façon d'affronter les dangers environnementaux, soit en raison des sujets « tabous » comme la sécurité nucléaire qui ne suffisent pas à persuader les contractants de leur caractère transfrontalier et des conséquences communes.

Pourtant, les APC veillent à reconnaître l'interdépendance des pays contractants en ce qui concerne les matières environnementales et de cette façon ils y consacrent

un article dans le secteur de l'environnement et de la politique applicable. Complètement lié au domaine d'énergie, l'environnement trouve sa source de protection aux articles 55 de l'APC pour l'Arménie, 56 de l'APC pour l'Azerbaïdjan, 57 de l'APC pour la Géorgie, 61 de l'APC pour la Moldavie, 63 pour l'Ukraine. Même s'il s'agit d'un secteur fortement dépendant du traitement des sources énergétiques, l'environnement se trouve être un champ d'action prioritaire pour des raisons de sauvegarde de la santé humaine.

Tous les APC font référence à la déclaration de la conférence de Lucerne de 1993 et à la Charte européenne de l'énergie mais les APC conclus avec les pays du Caucase du Sud focalisent à l'article 19 et son protocole sur l'efficacité de l'énergie et les aspects environnementaux connexes afin de promouvoir la coopération des parties contractant dans le domaine de l'environnement qui semble être multidimensionnel.

Dans cet esprit, ces documents juridiques fondamentaux de la formation des relations bilatérales définissent tant les cibles environnementales que les niveaux d'action qui gardent les mêmes caractéristiques dans tous les APC à l'exception des accords conclus avec les républiques caucasiennes qui sont plus complets que les autres. Parmi les buts à atteindre, on distingue la surveillance effective de la pollution et l'évaluation de l'environnement, la lutte contre la pollution locale et transfrontalière de l'air et de l'eau, la réhabilitation de l'environnement, la production et la consommation durables selon des méthodes écologiques de l'énergie, la récupération et le recyclage des déchets, l'impact de l'agriculture sur l'environnement, la protection des forêts et de la biodiversité, l'aménagement du territoire, l'éducation écologique et la connexion de la pollution au changement du climat. Les APC des pays caucasiens prévoient de plus l'assistance technique concernant la réhabilitation de zones touchées par la radioactivité en soulignant comme cela le nouveau défi énergétique qui va occuper la communauté internationale dans les prochaines années.

De l'autre côté, les APC concrétisent les engagements à adopter par les pays contractants qui doivent agir sur la planification et la prévision des catastrophes, les échanges d'informations, la recherche, l'adoption des lois appropriées aux normes européennes, la coopération régionale sans exclure l'implication de l'Agence européenne de l'environnement et le développement des stratégies concrètes, spécialement en ce qui concerne les problèmes globaux et climatiques. Les APC des

pays du Caucase du Sud vont plus loin en ajoutant aux mesures à prendre, l'éducation et la formation en matière d'environnement et le renforcement des institutions qui mènent ou influencent les politiques environnementales.

3. L'énergie dans les accords de partenariat et de coopération

En matière énergétique, les accords de partenariat et de coopération prévoient une série d'actions et des buts définissant les priorités à compléter afin de garantir l'approvisionnement suffisant énergétique et la sécurité de la production et de transport de l'énergie. Ainsi, d'une manière générale, les APC sans concrétiser les mesures et les actions à faire, posent une liste des priorités qui semblent fondamentales pour une coopération effective des pays partenaires et l'Union dans le secteur énergétique.

Premièrement, la formulation et la mise au point d'une politique énergétique constituent des priorités importantes pour les pays partenaires qui gardent des relations énergétiques privilégiées avec l'Union. Le domaine d'énergie est posé dans les limites définies par le premier paragraphe des articles relatifs des accords.⁶⁸⁴ Dans cette hiérarchie informelle, on note l'amélioration de l'approvisionnement en énergie, y compris la sécurité de l'approvisionnement, d'une façon économiquement et écologiquement saine, la promotion des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique, la modernisation de l'infrastructure énergétique et la réalisation d'une ensemble de conditions institutionnelles, juridiques, fiscales et autres nécessaires pour encourager les échanges et les investissements en matière d'énergie. Les accords conclus avec les pays du Caucase du Sud complètent ces dispositions en ajoutant l'aspect du transport et de transit de l'énergie et des matières énergétiques sans mentionner les déchets nucléaires qui consistent une des menaces énergétiques primordiales.

⁶⁸⁴ Article 54 de l'APC pour l'Arménie, 55 pour l'Azerbaïdjan, 56 pour la Géorgie, 60 pour la Moldavie et 61 pour l'Ukraine

Pourtant, afin de protéger les principes fondamentaux communs, l'Union a inséré dans le premier paragraphe des articles relatifs au secteur d'énergie l'obligation pour les pays partenaires à respecter le principe de l'économie du marché et la Charte européenne de l'énergie ainsi que les aspects environnementaux connexes. De cette manière, l'Union européenne veille à éviter chaque action contre la pierre angulaire de la construction européenne, le marché unique et l'économie néolibérale, la concurrence y compris.

Une référence spéciale est faite dans l'accord pour l'Ukraine en consacrant un article spécial au domaine nucléaire. A la suite d'un premier paragraphe qui n'exclut pas la production d'énergie nucléaire en soulignant la coopération dans ce domaine avec les pays partenaires, le deuxième paragraphe est entièrement consacré à la résolution des problèmes résultant de la catastrophe de Tchernobyl sur la base d'une série de mesures surtout théoriques dépendants du vouloir des pays contractants.

Ainsi, la coopération bilatérale doit s'étendre depuis l'étude des problèmes scientifiques liés à l'accident de Tchernobyl jusqu'au traitement des problèmes médicaux relatifs à l'impact d'accidents nucléaires. De plus, des actions sur le contrôle et la supervision de la radioactivité de l'environnement ou la décontamination des terres polluées et la formation dans le domaine de la prévention et de l'atténuation des accidents nucléaires sont inclus dans les prévisions de l'action commune face au danger nucléaire. Pourtant, l'article 62 de l'accord de partenariat et de coopération avec l'Ukraine ne constitue guère que l'essai de l'Union à montrer ses inquiétudes pour l'activité nucléaire de ses voisins, la Russie incluse. Pour l'instant, ses plans pour l'affrontement des phénomènes d'attraction des ex-républiques soviétiques par la production et l'usage de l'énergie nucléaire se limitent à des vœux pieux. Néanmoins, cet article cache plutôt la peur de l'Union à l'égard de l'intérêt de ses voisins pour l'énergie nucléaire dont les dangers ne connaissent pas de frontières, que sa vraie inquiétude pour la suffisance énergétique des pays partenaires.

Par conséquent, on pourrait constater que les accords de coopération et de partenariat restent un instrument timide et insuffisant dans la mesure où ils ne prévoient aucune initiative interrégionale précise en ignorant la dimension transfrontalière tant de la production énergétique que du commerce des déchets énergétiques. Pourtant, la possibilité de la conclusion des accords spécifiques dans le

domaine nucléaire⁶⁸⁵ met la base pour une coopération accrue pendant les prochaines années.

B. LES LIGNES PRINCIPALES COMMUNES DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

L'esprit et l'évolution des accords de partenariat et de coopération reposent sur l'approche politique profonde des pays partenaires de l'Europe de l'Est par l'Union européenne. Lors d'une étude exhaustive de leur contenu et l'acceptation des différences y sont prévus en raison de l'hétérogénéité des ex-pays soviétiques, il semble incontestable que la structure des APC est bâtie sur deux axes principaux.

A cet égard, au-delà des principes généraux mentionnés au premier titre des APC qui se réfèrent aux valeurs communes européennes constituant la base politique et morale de l'action européenne, les APC mettent en exergue de cette coopération avec les pays voisins de l'Europe de l'Est la promotion de la démocratie et l'intensification des relations politiques entre l'Union et les pays partenaires (1). De l'autre côté, le modèle économique et commercial, élément constitutif primordial de la construction européenne, possède le poste secondaire à l'hierarchie des priorités à mettre en place par les parties contractantes (2).

1. L'instauration du dialogue politique par les APC

Influencée par les accords d'association destinés aux pays PECO, l'Union européenne a mis comme priorité des APC le développement d'un dialogue politique de haut niveau. Même s'il s'agit d'un dialogue varié d'un pays à autre selon leur niveau de démocratie achevé, la base de cette coopération reste commune pour tous les accords de partenariat et de coopération : le travail vers une convergence plus

⁶⁸⁵ Article 62§1 de l'APC pour l'Ukraine

grande de leurs positions sur les questions internationales d'intérêt mutuel, augmentant ainsi la sécurité et la stabilité⁶⁸⁶. De plus, les APC ont pris acte de la nécessité de renforcer la coopération relative aux aspects de la stabilité et de sécurité en Europe, au respect des principes de la démocratie, des droits de l'Homme et des droits des minorités prévoyant « si nécessaire », une consultation entre les parties sur ces questions même si ces principes fondamentaux européens constituent des éléments essentiels des APC selon leurs principes généraux du titre I.

Le point novateur des APC sur la question du dialogue politique est la formation d'une action à des niveaux différents. Ainsi, tous les APC prévoient le déroulement de la coopération politique au niveau ministériel au sein d'un conseil de coopération et en d'autres occasions, d'un commun accord. Au niveau parlementaire, ils se déroulent au sein d'une commission parlementaire, et la disposition pour le fonctionnement du dialogue politique au niveau régional existe seulement pour les pays du Caucase du Sud afin de lutter contre les conflits et les tensions régionaux.

Conformément à l'article 7 des APC pour les pays du Caucase du Sud et l'article 8 pour les autres trois pays partenaires, le but du renforcement du dialogue politique repose aussi sur la base des actions supplémentaires comme des réunions fréquentes entre les hauts fonctionnaires de l'Union et des États membres d'une part et des pays partenaires de l'autre ou grâce à l'utilisation des voies diplomatiques entre les parties, notamment par des contacts appropriés dans un cadre bilatéral ou multilatéral ou encore par le fonctionnement de moyens comme les réunions d'experts.

Par conséquent, les APC ne constituent que l'instrument pour l'institutionnalisation des relations bilatérales avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est, le dialogue politique inclus. Pourtant, on doit noter les points ambigus des APC comme l'article 7 de l'APC pour l'Ukraine dont les consultations dans le cadre du dialogue politique de haut niveau s'effectue « lorsqu'il y lieu ». En outre, la participation des parlements nationaux au niveau de coopération parlementaire reste

⁶⁸⁶ Article 5 des APC conclus avec les pays du Caucase du Sud et article 6 des APC conclus avec la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie

exclue tandis qu'une commission est prévue même s'il s'agit d'accords mixtes où les États membres peuvent intervenir.

2. L'établissement du modèle de marché intérieur dans les pays de l'Europe de l'Est

L'apparition de la politique de voisinage en 2004 a mis en exergue le passage des économies des pays partenaires au modèle européen du marché interne. Pourtant, les préoccupations européennes pour la convergence économique et commerciale des économies des pays partenaires de l'Europe de l'Est avec l'économie communautaire ont été déjà exprimées dans les accords de partenariat et de coopération, apparus plus ou moins une décennie avant la politique de voisinage.

Vu la domination du principe de la différenciation au rapprochement de l'Union vis-à-vis des pays limitrophes de l'Europe de l'Est, les APC ont introduit la clause de la transmission du modèle économique et commercial aux économies des pays partenaires. Même si ce n'était pas la règle dans le traitement d'ensemble des ex-pays soviétiques, l'adoption du modèle de marché intérieur a été promue comme élément principal dans les APC signés avec les six pays inclus ultérieurement dans la politique de voisinage.

A cet égard, les APC devaient prévoir les caractéristiques principales de l'économie définie par un marché intérieur pour tous les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Au-delà de l'élimination des restrictions quantitatives à l'échange des marchandises et l'éventualité de la création des zones de libre-échange, les nouveaux accords ont introduit des éléments novateurs dont la contribution à la transition des économies des pays partenaires à l'économie néolibérale du marché unique.

Ensuite, les accords de partenariat et de coopération rappellent les principes appliqués aux accords commerciaux et de coopération déjà appliqués dans les relations de l'Union avec l'URSS et les républiques soviétiques. On distingue parmi eux en premier lieu la promotion d'une concurrence libéralisée (Titre VI des accords pour la Moldavie, la Biélorussie et l'Ukraine) dans la mesure que les pays partenaires

doivent s'abstenir de chaque mesure restrictive à la concurrence et d'octroi des aides étatiques du caractère anticoncurrentiel. Les APC obligent ainsi les pays partenaires à transformer leurs formalités commerciales et économiques en ce qui concerne la circulation des travailleurs des Etats membres qui circulent dans les pays partenaires (Titre IV) ou encore la coopération en vue du développement d'un secteur des services obéissant aux lois du marché (Titre IV, chapitre III). Il ne faut pas négliger les prévisions pour le développement coordonné des transports entre les parties, adapté aux besoins commerciaux et à la base de la formation des conditions d'accès réciproque au marché (art. 40 de l'APC pour l'Ukraine, 39 pour la Moldavie et 33 pour les pays du Caucase du Sud).

En ce qui concerne les grandes nouveautés des APC qui révisent les relations bilatérales de la Communauté et des pays partenaires de l'Europe de l'Est, on distingue la clause du traitement de la nation la plus favorisée (2.1) et le traitement national (2.2) qui ciblent l'harmonisation des législations économiques des pays tiers à ces de l'Union et la déclaration du domaine économique comme les priorités sur lesquelles l'accent doit être mis.

2. 1. Le traitement de la nation la plus favorisée

Même si la clause du traitement de la nation la plus favorisée a une large histoire dans les relations entre l'Union et les pays de l'Est européens, la conclusion des APC a incorporé définitivement cette clause dans son Titre III intitulé « échanges et marchandises ». Ainsi, l'article 9 pour les pays du Caucase du Sud et l'article 10 pour l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie se réfèrent à l'obligation de l'Union et des pays partenaires à s'accorder mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée dans une série d'actions économique et commerciale.

A cet égard, un système a été mis en place par les APC, initialement pour les droits de douane et les taxes à l'importation et à l'exportation, y compris le mode de perception de ces droits et taxes. Ensuite, le T.N.P.F. est appliqué aux dispositions relatives au dédouanement, au transit, aux entrepôts ou indirectement aux

marchandises importés. Les méthodes de paiement et le transfert de ces paiements et les règles de la vente, d'achat, de transport et distribution et d'utilisation des marchandises sur le marché intérieur sont aussi incluses dans l'application de la clause du traitement de la nation la plus favorisée. Pour l'Ukraine, l'APC ne prévoit pas de domaines concrets pour l'application de la clause du T.N.P.F. mais une référence générale est faite sur le premier paragraphe du premier article du GATT⁶⁸⁷.

Cependant, si les accords de partenariat et de coopération adoptent le principe du traitement de la nation la plus favorisée dans les relations de l'Union et des pays de l'Europe de l'Est ils établissent en revanche des limites et des restrictions significatives à son application en créant par conséquent des doutes sur les vraies propositions de l'Union pour la mise en valeur de la clause du T.N.P.F. Ainsi, le deuxième paragraphe des articles précités dispose que cette clause ne s'applique pas aux avantages octroyés dans le but de créer une union douanière ou une zone de libre-échange, aux avantages octroyés à certains pays conformément aux règles de l'OMC et à d'autres arrangements internationaux en faveur des pays en développement et aux avantages en vue de faciliter le trafic frontalier.

En outre, la non-application de cette clause favorable pour les pays partenaires sur les avantages fiscaux que les parties accordent ou accorderont à l'avenir sur la base des accords visant à éviter la double imposition ou d'autres arrangements fiscaux est définie par l'article 39 des APC des pays du Caucase du Sud, l'article 45 pour la Moldavie et l'article 46 pour l'Ukraine.

Au-delà des ces limitations imposées sur la mise en place de la clause du T.N.P.F., la restriction majeure se définit par l'interdiction posée dans le troisième paragraphe de l'article relatif à l'inclusion du principe dans les APC qui exclut pour tous les pays partenaires son application jusqu'au 31 décembre 1998 ou au moment de l'adhésion des pays partenaires à l'OMC, si cet événement est antérieur à la date citée. Pour l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie l'événement définitif pour la pause de la suspension de l'application de la clause du T.N.P.F. est l'adhésion au GATT, si cet événement arrive avant le 31 décembre 1998. De toute façon, on pourrait conclure l'exercice avec insistance du mode courant d'échanges traditionnels par les ex-pays

⁶⁸⁷ Accord général sur le commerce et les tarifs

soviétiques et le but d'une cohésion des économies des pays partenaires ont emmené la dérogation au T.N.P.F.

2.2. La reconnaissance du traitement national

Nouveauté caractéristique des APC, introduite principalement par le Titre IV consacré au commerce et aux investissements, le traitement national des activités commerciales et entrepreneuriales des pays partenaires par la Communauté et les Etats membres constitue un élément fondamental de la coopération loyale des parties contractantes et de cohésion normative entre la Communauté et les différents Etats indépendants venus de la dissolution de la république soviétique.

L'article 30§1 des APC conclus avec l'Ukraine et la Biélorussie, 29§1 de l'APC de la Moldavie et 23 des APC conclus avec les pays du Caucase du Sud réservent à l'établissement des ressortissants de ces pays dans le territoire de l'UE un traitement non moins favorable que celui accordé à des sociétés d'un pays tiers. En outre, l'activité des sociétés filiales et succursales de sociétés ukrainiennes dans le territoire communautaire profitent d'un traitement non moins favorable que celui accordé aux sociétés européennes. A cet égard, chaque discrimination fondée sur la nationalité des pays partenaires de l'Europe de l'Est relative à leur circulation dans le territoire européen est interdite par les accords de partenariat et de coopération qui veillent à instaurer une cohésion normative et économique entre l'Union et les pays partenaires.

De même, le principe du traitement national est appliqué au cas des pays non-asiatiques et plus précisément dans le secteur de taxation intérieure et sur les conditions des ventes, de transport et de distribution des produits originaires de l'une des parties et exportés vers l'autre selon le Titre III des APC consacré aux échanges de marchandises. L'article 15§2 des APC pour l'Ukraine et la Biélorussie et 14§2 de l'APC pour la Moldavie introduisent l'obligation de l'Union d'un traitement paritaire des produits similaires d'origine nationale des pays partenaires en vertu des lois, réglementation et prescriptions concernant leur vente interne, leur offre à la vente, leur achat, leur transport, leur distribution ou leur utilisation ainsi que les droits de

transports internes différenciés basés exclusivement sur l'exploitation économique du moyen de transport et non sur la nationalité du produit.

Pourtant, les relations bilatérales immatures insérées par les APC imposent des restrictions à l'application de clause du traitement national touchant notamment à l'exploitation des ressources minières et halieutiques, aux services spécialisés réservés aux personnes ayant la nationalité de l'Etat concerné ou encore l'accès aux services de télécommunications. De toute façon, les APC ont été influencés par les précédents accords commerciaux qui ont suivi l'esprit juridique posé par le GATT et l'OMC avec la clause du traitement national incluse. Même si dans les accords internationaux du commerce et d'investissements la clause du traitement national semble avoir un place primordiale sur le commerce international, les APC introduisent d'une manière équivalente l'application de deux clauses sans discriminer les ressortissants des États membres à ceux des pays tiers.

PARAGRAPHE 2: LES ORGANES CRÉÉS PAR LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ET LA POSITION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Les nouveautés insérées dans les APC par leurs rédacteurs furent associées tant aux nouvelles structures nécessaires pour la mise en œuvre de ce nouveau type d'accords qu'au rôle des institutions de l'UE qui cherchaient leur place sur ce niveau d'action européen exclu de la compétence de l'UE absolue. Ainsi, la concurrence entre les institutions européens a limité les compétences et les tâches des nouveaux instruments créés par les APC (A) en conservant pour les institutions une intervention majeure grâce à la surveillance du fonctionnement des accords bilatéraux (B).

A. LES INSTRUMENTS DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

Les objectifs spécifiques des accords de partenariat et de coopération ne pourraient être atteints que par le biais d'un nouveau groupe d'organismes mis en place par les dispositions accordées par les parties contractantes. S'agissant d'une nouvelle sorte de relations avec les ex-pays soviétiques, la politique de voisinage a pris conscience du fait que la structure institutionnelle des entités ou des organismes internationaux n'a jamais réussi créer les mécanismes adéquats pour atteindre leurs buts.

A cet égard, il est indéniable que les parties contractantes des accords de partenariat et de coopération n'ont pas exclu la possibilité de céder des compétences aux nouveaux instruments en dépit de la domination des États et de l'Union. Dans ce cadre, les accords de partenariat et de coopération ont prévu la création d'un certain nombre d'instruments sans rendre complexe la régulation de la politique de voisinage qui apparaît une décennie après leur conclusion. Il s'agit des Conseils de coopération (1) et des Comités de coopération et parlementaire et des sous-Comités (2).

1. Les Conseils de coopération

Instrument fondamental de la mise en œuvre des accords de partenariat et de coopération, le Conseil de coopération à l'échelon ministériel est composé des membres du Conseil, de la Commission ainsi que les gouvernements des pays partenaires. Prévu par l'article 78 de l'APC pour l'Ukraine, 81 pour l'Azerbaïdjan et la Géorgie, 82 pour la Moldavie et 85 pour l'Arménie, le Conseil de coopération se réunit une fois par un et chaque fois que les circonstances l'exigent pour examiner les problèmes importants se posant dans le cadre de l'accord et chaque matière relative à la meilleure implémentation des APC.

A partir de la domination du Conseil de coopération dans l'ensemble des organes prévus par les APC, il détermine non seulement son règlement intérieur mais il arrête aussi la mission du Comité de coopération et il peut créer des comités supplémentaires selon ses besoins et au fur et à mesure que les circonstances le permettent. Ainsi, le Conseil de coopération intervient dans le secteur d'emploi où il

examine les mesures des parties pour contrôler les flux des travailleurs qui franchissent les frontières sans papiers ou encore il surveille l'alignement des conditions de travail appliquées aux hommes d'affaires conformément aux engagements internationaux des différentes parties.

De plus, le Conseil de coopération constitue la passerelle vers le GATT dans la mesure qu'il doit prendre en compte chaque article du GATT lié aux APC dont l'examen est inévitable. Dans ce cadre, le Conseil de coopération doit suivre l'interprétation générale donnée par le GATT et la pratique générale sans agir de façon arbitraire ni contre le droit international. De l'autre côté, le Conseil de coopération s'est aussi engagé à fournir chaque information demandée par le Comité parlementaire puisque cette information est relative à l'implémentation des APC. Il adresse des recommandations à ce Comité et il reçoit des recommandations par le Comité parlementaire.

Enfin, l'importance du Conseil se définit par son rôle que l'arbitrage lui a octroyé par les APC dans la mesure où les pays tiers ne sont pas engagés par les arrêts de la juridiction européenne. À cet égard, le Conseil de coopération est compétent tout problème ou différence qui est apparu pendant la mise en œuvre ou l'interprétation des APC et qui touche les intérêts des parties contractantes. A la suite d'un recours des pays intéressés, le Conseil de coopération peut régler les différends par voie de recommandation. Si cette méthode n'est pas possible, une équipe des deux conciliateurs est prévue tandis que le Conseil de coopération peut y en ajouter une troisième. De toute façon, le Conseil semble jouer le rôle régulateur pour la bonne application des prévisions textuelles des APC dans le territoire et dans les mécanismes publics des pays partenaires sans contraindre les parties contractantes à obéir à ses jugements. Nonobstant, toute autre disposition relative au Conseil de coopération, l'importance de cet instrument principal des APC est assumée dans le premier Titre des accords qui donne au Conseil de coopération la tâche à faire des recommandations sur le développement des dispositions des APC et surtout sur la mise en place d'une zone de libre-échange entre l'Union et les pays partenaires.

2. Les Comités et les sous-Comités dans les accords de partenariat et de coopération

Le caractère spécifique des accords de partenariat et de coopération nécessitait l'invention des instruments adéquats pour garantir le niveau du dialogue politique et la démocratie opérationnelle face à la corruption et à la fraude dominant dans l'administration publique des pays partenaires. Dans ce contexte, l'apparition des nouveaux instruments intervenant dans la mise en œuvre de la politique de voisinage a été jugée nécessaire en satisfaisant tant les besoins techniques des APC que les parties contractantes qui semblent participer d'une manière équilibrée au niveau décisionnel du fonctionnement de la politique de voisinage.

Dans la réalité textuelle, le Titre X des accords conclus avec l'Ukraine et la Moldavie et le Titre XI des accords conclus avec les pays du Caucase du Sud introduisent les Comités de coopération afin de renforcer le dialogue politique et la mise œuvre de la politique de voisinage. L'article 80 de l'APC pour l'Arménie, 83 pour l'Azerbaïdjan et la Géorgie, 84 pour la Moldavie et 87 pour l'Ukraine instituent le Comité de coopération, un instrument auxiliaire par rapport au Conseil de coopération qui supervise la mise en place des accords de partenariat et de coopération. Les Comités sont composés d'une part des hauts fonctionnaires des pays partenaires tiers et d'autre part des représentants des membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission. La présence équivalente des parties contractantes dans la gestion du Comité est effectuée par la rotation du président de comité entre l'Union et le pays partenaire.

Pourtant, le rôle de ce Comité n'est pas complètement autonome dans la mesure où sa mission est déterminée par le Conseil de coopération, l'instrument-clé de l'application des APC. A partir de cette prévision, les APC donnent une marge d'autodéfinition des modalités de fonctionnement au Comité lui-même, qui est compétent surtout pour la préparation des réunions du Conseil de coopération. De plus, ce Comité peut se charger des tâches du Conseil si ce dernier les lui attribue. De toute façon, ce Comité mixte n'a de pouvoir décisionnel que dans la mesure où les APC les prévoient comme dans le cas du Titre « échanges et marchandises » où le Comité intervient au sein des consultations pour trouver une solution aux problèmes

concurrentiels provoqués par l'importation des produits d'un partenaire en dépit des produits locaux.

Du Comité de coopération, on doit distinguer le Comité parlementaire de Coopération qui fonctionne au niveau parlementaire et veille au renforcement du dialogue entre les parlements des pays contractants sur la base des réunions périodiques déterminées par le Comité. Ce Comité garde un rôle autonome à mesure qu'il pose les règles de son fonctionnement. Le Comité parlementaire de coopération demande chaque information utile du Conseil de coopération et il lui adresse des recommandations. Malheureusement, on doit constater que les parlements nationaux s'écartent souvent de la coopération parlementaire au sein de ce comité qui n'est pas actif à cause du désintérêt des pays partenaires.

Dans un deuxième niveau, les parties contractantes ont créé des groupes de soutien du Comité de coopération, les sous-Comités sectoriels, qui visent la soutenir dans l'accomplissement de ses tâches. La création de ces Comités spécifiques suit l'esprit flou du contenu des APC. Leur fonctionnement est déterminé par les réunions périodiques des sous-Comités au moins une fois par an, pour des raisons de coordination de leur action. Les sous-Comités, composés par des experts fonctionnaires de la Commission et des pays partenaires, ont vu leur rôle intensifié après l'adoption des Plans d'action. Ainsi, les sous-Comités couvrent un faisceau d'actions, des droits de l'homme jusqu'à l'agriculture et au commerce. Les questions macroéconomiques et énergétiques sont centrées sur les actions nécessaires pour la mise en œuvre des Plans d'action.

Plus précisément, leurs tâches sont centrées à l'inventaire des développements, la provision des actions à venir et leur contribution aux activités administratives et législatives planifiées⁶⁸⁸. Dans ce cadre, seulement en 2007, plus de 60 réunions des sous-Comités ont été marquées surtout dans le domaine de la justice, des transports, de l'investissement et de coopération transfrontalière pour l'Ukraine et la Moldavie et du commerce et l'économie, des aspects juridiques inclus pour les pays du Caucase du Sud. Par conséquent, les sous-Comités sont devenus le premier instrument du

⁶⁸⁸ Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relatif à l'implémentation de la PEV en 2007, rapport du progrès sectoriel, SEC (2008) 403, Bruxelles, 3 avril 2008, p. 14

dialogue politique et normatif entre l'Union et les pays partenaires de l'Europe de l'Est en couvrant presque tous les domaines d'actions bilatérales, prévus par les Plans d'action.

B. L'INTERVENTION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES DANS LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

L'usage contracté du terme « Communauté et Union européennes » par les accords de partenariat et de coopération permet aux institutions à échapper à leur engagement politique sur les problèmes et les réponses à donner relativement à la mise en œuvre des APC. Pourtant, les rédacteurs des accords font référence d'une manière restrictive aux termes de la Commission et du Conseil afin qu'ils puissent régler les points obscurs introduits par les APC.

Dans cet esprit, les APC s'abstiennent généralement de l'usage d'appellation des institutions et ils préfèrent, soit le terme Communauté, soit celui de troïka de l'Union européenne. Dans la mesure où les Etats membres faisaient partie de l'ex-Communauté les APC rappellent les règles internes de la Communauté pour la régulation de l'équilibre institutionnelle et ils se réfèrent plus rarement à la troïka européenne comme dans le Titre II de l'accord conclu avec l'Ukraine relatif au renforcement du dialogue politique. Ainsi, sans nuire au rôle du Conseil de coopération au sein duquel se déroule le dialogue politique, la conclusion des accords communs entre les pays partenaires et la troïka de l'Union est possible pour que les parties puissent soutenir le dialogue politique au cas où l'article 85 de l'APC avec l'Ukraine instituant le Conseil de coopération, ne s'applique pas.

De toute façon, les rédacteurs des APC préfèrent les références indirectes aux institutions de l'Union comme dans le cas de coopération économique du titre VI des accords conclus avec les pays du Caucase du Sud et du titre VII des accords conclus avec l'Ukraine et la Moldavie qui renvoient au règlement du Conseil applicable à l'assistance technique aux Etats indépendants offerte par la Communauté. C'est aussi dans le titre X des accords conclus avec les pays du Caucase du Sud et le titre IX des

accords conclus avec l'Ukraine et la Moldavie visant à assurer la coopération financière que ces dispositions firent référence au règlement du Conseil relatif au programme TACIS en évitant la définition du rôle concret de Conseil.

Pourtant, les APC gardent pour les institutions le rôle primordial au niveau de la composition des organes de l'application des APC dont la contribution est nécessaire afin de garantir le caractère européen de leur mise en œuvre. Ainsi, le Conseil de l'Union et la Commission encadrent le Conseil et le Comité de coopération avec leurs membres tandis que le Parlement dispose ses membres pour le Comité parlementaire de coopération qui mène le dialogue politique avec les parlements des pays partenaires. À la fin, les APC conclus doivent être déposés auprès du secrétariat du Conseil pour être notifiés et entrer en vigueur.

A cet égard, l'inexistence d'une personnalité juridique distincte de l'Union sur l'exercice de ses relations extérieures apparue dans le texte du Traité de Lisbonne⁶⁸⁹ et l'intervention des Etats membres au niveau diplomatique et politique laissent une petite marge de manoeuvre aux Institutions et surtout au Conseil qui domine la représentation de l'ex-Communauté dans les accords de partenariat et de coopération (1). La Commission et le Parlement gardent un rôle plus amoindri en raison de la force politique exercée par le Conseil et les Etats membres dans la construction communautaire de l'époque de la conclusion des APC (2).

1. Le Conseil dans les APC

Considérant que la Communauté, comme les Etats membres, s'est engagée à mettre intégralement en œuvre toutes les dispositions des APC, le Conseil de l'Union européenne est indirectement concerné dans la mesure où il doit s'abstenir de toute action nuisant au bon fonctionnement des accords. Il doit également adopter chaque action appropriée garantissant leur mise en œuvre sans entraves.

⁶⁸⁹ Art. 47TUE : «L'Union a la personnalité juridique».

La référence au Conseil dans les textes des accords de partenariat et de coopération est la plus nombreuse parmi les institutions de l'Union. Ainsi, l'APC de l'Ukraine se présente quatre fois à l'intervention du Conseil, deux fois par rapport à la mise en place du programme TACIS et des mesures techniques et financières offertes aux Etats issus de l'Union soviétique⁶⁹⁰ et deux fois sur la formation du conseil de coopération prévu par les APC en suivant le modèle du Conseil de l'Union.

Par la suite, le dernier titre des APC est complètement consacré aux instruments créés pour leur mise en place dont la planification et la synthèse se font en vertu des institutions européennes. Dans la mesure où le Conseil de coopération constitue la pierre angulaire du fonctionnement des relations administratives et techniques bilatérales, le Conseil de l'Union européenne garde un rôle crucial dans sa formation. Plus précisément, ses membres participent à la composition du Conseil de coopération tandis que le comité de coopération assiste le Conseil de coopération dans l'accomplissement de ses tâches⁶⁹¹.

On doit ici souligner que le rôle du Conseil de coopération est plus qu'important dans la mesure où il est compétent tant pour l'application que pour l'interprétation des APC. En outre, c'est le Conseil de coopération qui règle tous les différends entre les parties contractantes par voie de recommandation ou en désignant une procédure de conciliation avec les parties intéressées.

2. La Commission et le Parlement dans les APC

⁶⁹⁰ Art. 52§5 et 82 de l'accord conclu avec l'Ukraine, art. 51§5 et 79 de l'accord conclu avec la Moldavie, art. 45§5 et 78 de l'accord conclu avec la Géorgie, art. 44§5 et 78 de l'accord conclu avec l'Azerbaïdjan et art. 44§5 et 79 de l'accord conclu avec l'Arménie

⁶⁹¹ Art. 86 et 87 de l'accord conclu avec l'Ukraine, art. 83 et 84 de l'accord conclu avec la Moldavie, art. 82 et 83 des accords conclus avec la Géorgie et l'Azerbaïdjan et art. 79 et 80 de l'accord conclu avec l'Arménie

Malgré la position dominante de la Commission dans la construction des ex-Communautés européennes ou encore l'Union, son apparition dans le texte des APC est moins fréquente que celle du Conseil mais elle garde la même importance grâce à sa participation à la synthèse du Conseil de coopération.

Ainsi, lorsque les APC prévoient le principe de la coopération interinstitutionnelle pour ses aspects institutionnels et généraux, permettent la participation égale de la Commission à la composition tant du Conseil que du comité de coopération⁶⁹². Le fonctionnement du Conseil de coopération exige la contribution des membres de la Commission européenne qui peuvent aussi exercer à tour, sa présidence.

Le Parlement n'est pas exclu de la procédure de la mise en place des APC dans la mesure où il fait partie de la deuxième institution fondée par les APC, de la commission parlementaire de coopération⁶⁹³. Ainsi, la commission parlementaire de coopération est composée, d'une part, de membres du Parlement européen et, d'autre part, de membres des parlements nationaux des pays partenaires.

Pourtant, le rôle secondaire de la commission parlementaire révèle la contribution indifférente du Parlement aux aspects cruciaux des APC et à leur mise en place. Le texte des APC précise en effet, « *que la commission est l'enceinte de rencontre et de dialogue entre les membres des parlements nationaux et ceux du Parlement européen* » ainsi que les APC des pays du Caucase du Sud clarifient que les membres des parlements « *se rencontrent et échangent leurs vues* ». Même si cette affirmation constitue la seule consacrée au Parlement européen, la Communauté et les Etats membres ont essayé à préserver l'équilibre institutionnel dans les textes des APC, sans exclure la participation du Parlement aux évolutions politiques passées avec les nouveaux voisins de l'Europe orientale.

⁶⁹² Idem

⁶⁹³ Art. 90 et 91 de l'accord conclu avec l'Ukraine, art. 87 et 88 de l'accord conclu avec la Moldavie, art. 86 et 87 des accords conclus avec la Géorgie et l'Azerbaïdjan et art. 83 et 84 de l'accord conclu avec l'Arménie

CHAPITRE 2:

LA DEUXIÈME PHASE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : LE PASSAGE VERS L'ACCORDS D'ASSOCIATION ET L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE

Le choix des accords de partenariat et de coopération pour la régulation des relations européennes avec les pays de l'Europe de l'Est, présents entre la Russie et les pays PECO déjà membres de l'Union, dévoile un comportement politique prémédité de l'Union vis-à-vis de ses nouveaux voisins qui balancent entre l'Ouest et l'Est. Les réticences européennes suivant l'adoption des APC constituent l'expression d'une politique conservatrice de l'Union en ce qui concerne son exercice dans la région des ex-républiques soviétiques.

L'essai de clarification des motivations de l'Union qui préfère arrêter des types d'accords spécifiques, adaptés aux besoins des pays partenaires, démasque la supériorité de l'Union face à la position faible des pays partenaires qui peuvent accepter ou rejeter les présupposés de la mise en place et l'évolution de la politique de voisinage. Pourtant, le statut de l'État partenaire octroie des privilèges aux pays partenaires en comparaison des pays associés qui ne participent pas à l'ordre communautaire mais qui aspirent à devenir État membre de l'Union, le plus rapidement possible.

Cet antagonisme entre les APC et les accords d'association trouve son lieu d'expression dans le cas des pays de l'Europe de l'Est qui désirent renforcer la coopération multidimensionnelle avec l'Union et lui donner un cadre d'action illimitée en dépit des accords d'association qui favorisent l'approche unilatérale avec la Communauté européenne en vertu de l'ex-article 310 TCE. Ainsi, l'insertion des APC dans les relations extérieures de l'Union, développées surtout avec les pays avoisinants, à mesure que la politique exprimée par les accords d'association n'a pas trouvé d'application, manifeste l'ampleur de la politique extérieure de l'Union en dépassant la valeur politique limitée de l'association.

Dans ce cadre, les APC qui constituent tout d'abord des accords partenariaux et ensuite de coopération, dans la mesure où ils incluent une valeur ajoutée non trouvée dans les accords d'association, ils appartiennent à une catégorie d'accords spéciaux qui pourraient se situer entre les accords traditionnels européens de coopération et les accords d'association, prélude de l'admission à l'Union (Section 1). Pourtant, ce nouveau type d'accords développés avec les pays voisins de l'Union a besoin d'un traitement spécial adapté aux caractéristiques des relations privilégiées prévues par les APC. Le financement de la politique de voisinage et la conciliation naturelle entre le partenariat et l'association exigeait d'un côté la contribution, tant de l'Union que de la Communauté au financement des APC, d'un autre côté l'évolution de l'instrument de financement, selon les nouvelles données apportées par les accords d'association (Section 2).

SECTION 1: LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ENTRE ACCORDS TRADITIONNELS DE COOPÉRATION ET ACCORDS D'ASSOCIATION

Comme le souligne Benita Ferrero-Waldner, « *la politique de voisinage est destinée à offrir une forme de partenariat privilégié* »⁶⁹⁴. Ensuite, elle ajoute que « cette nouvelle politique offre aux voisins de l'Est les profits prévus pour les pays associés, comme le marché interne, les programmes communautaires et la coopération dans les domaines de transport et d'énergie »⁶⁹⁵. Dans l'approche politique des textes juridiques des APC, ces accords destinés aux partenaires autonomes jettent les bases du développement de liaisons européennes, dans un cadre de coopération multidimensionnelle.

Ainsi, l'initiative de la Commission de proposer au Conseil la mise en place d'accords de partenariat et de coopération avec les pays voisins de l'Europe de l'Est

⁶⁹⁴ Discours de Benita Ferrero-Waldner à Stockholm, le 7 mars 2006, p. 3

⁶⁹⁵ Idem

visait au dépassement de l'accord de coopération commerciale conclu avec l'URSS⁶⁹⁶ mais il n'a pas pu encore envisager les accords d'association réservés surtout aux PECO et aux Etats Baltes. La distinction entre les accords de partenariat et de coopération et les accords d'association suivant l'intérêt différencié de l'Union vis-à-vis des divers pays partenaires de l'Europe de l'Est, crée un champ d'application flou qui a besoin d'une clarification tant au niveau du caractère des APC (Paragraphe 1) qu'au niveau de sa différenciation par les accords d'association (Paragraphe 2). L'orientation des APC vers une coopération accrue avec les pays tiers intéressés déjà dessinée dans le cadre des accords d'association et l'offre de la participation aux actions de la Communauté par les APC créent une confusion entre le contenu et les limites des deux types d'accords que l'Union cherche à clarifier.

PARAGRAPH 1: LES PARTICULARITÉS DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

La prévision par les traités, d'un éventail des bases juridiques pour fonder les relations de l'Union avec les pays tiers et la tendance européenne à faire évoluer la politique extérieure sur la base d'une coopération multidimensionnelle créent un cadre spécifique pour les accords de partenariat et de coopération. Ainsi, malgré le fait qu'ils contiennent une série de caractéristiques communes aux accords d'association, leur contenu reste unique et leur approche notionnelle différent des autres actions conventionnelles de l'action extérieure de l'Union (A).

A cet égard, l'article 310 TCE (217 TFUE) qui règle principalement la conclusion des accords de l'Union avec les pays tiers, semble insuffisant pour être invoqué dans le cas de la politique de voisinage. D'un autre côté, l'article 300 TCE et après le traité de Nice, l'article 181a TCE (212 TFUE) qui légitime la conclusion des APC n'excluent pas les mesures appliquées dans les pays associés. Pourtant, le traitement spécial des APC même si ils visent aux mêmes objectifs que les accords

⁶⁹⁶ JOCE, L 68, 15.3.90, p.1

d'association, a permis la distinction de leur propre ordre juridique qui les place entre les accords classiques de coopération commerciale et les accords d'association (B).

A. L'APPROCHE NOTIONNELLE DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

La chute de l'URSS a ouvert la route à l'Union européenne pour la préparation et la conclusion des accords spécifiques avec les États voisins de l'Europe de l'Est, dépourvus au début de l'obligation d'une adhésion potentielle à la famille européenne. La mise en place des APC, remplie de points obscurs et de faiblesses, a fait usage d'un mélange d'instruments couvrant les diverses actions de l'Union dépassant l'omniprésence passée de la Communauté et le manque d'homogénéité de l'action extérieure européenne (1).

Dès lors, s'amorce un nouveau visage de l'Union puisque la politique de voisinage et ses accords de partenariat et de coopération n'aura de cesse d'œuvrer vers une politique européenne extérieure cohérente afin de réussir la transition des pays concernés sur la base de l'alignement des lois entre les partenaires orientaux et l'Union européenne. Pourtant, l'apparition des APC crée un nouveau cadre d'approche avec les pays tiers qui renforce son caractère technocratique et initialement non politique à mesure qu'ils contiennent des dispositions surtout économiques et commerciales autres que les aspects d'absorption normative se passant avec les PECO et les pays Baltes.

À cet égard, les APC offrent un nouveau modèle de coopération sans clarifier l'avenir conventionnel avec les pays partenaires en donnant une perspective stable aux relations bilatérales avec ces pays tiers. Néanmoins, la valeur ajoutée des APC sert principalement à responsabiliser les parties tierces impliquées qui sont actrices de la progression de la politique de voisinage et dont la contribution à l'évolution du partenariat est équivalente à celle de l'Union. De toute façon, le fonctionnement effectif des APC exige la présence égale et souveraine des pays partenaires qui

n'apparaissent pas inférieurs à l'Union en ce qui concerne leur contribution à la réussite de la politique de voisinage (2).

1. Les accords liés à l'Union européenne et à la cohésion de sa politique extérieure

C'est à la seule Communauté européenne qu'à l'origine, les traités ont réservé la capacité de négocier avec les pays tiers pour des aspects incombant à l'économie du marché et à l'intégration communautaire⁶⁹⁷. La présence des Etats membres reste cruciale dès lors qu'il s'agit de la politique extérieure de l'Union et du deuxième pilier, en exigeant l'approbation des accords par les gouvernements nationaux. Pourtant, les APC conclus avec les pays de l'Europe de l'Est hors la Russie illustrent le changement des mentalités des parties contractantes, celles-ci se prolongent depuis la coopération commerciale à la coopération au développement, la démocratie et les droits de l'Homme.

Dans ce cadre, il convient de remarquer que les APC mettent en exergue l'élément du « partenariat » en comparaison avec les accords de partenariat passés avec d'autres pays tiers, tandis que le « partenariat » prend la place de l'objectif principal de relations en développement entre l'Union et les pays voisins de l'Europe de l'Est. La différence apparue dans la négociation des accords de partenariat et de coopération par rapport aux accords du partenariat signés ou préparés avec d'autres pays tiers sert à la focalisation d'un vrai partenariat profond qui dépasse les accords simples de coopération relatifs au partenariat (accords signés avec l'Inde⁶⁹⁸ et le Sri-Lanka⁶⁹⁹) ou l'accord du « partenariat global » proposé pour conclusion avec la Chine⁷⁰⁰ et le « partenariat transatlantique » destiné aux Etats- Unis⁷⁰¹ qui ne

⁶⁹⁷ On cite ici l'accord de partenariat et de coopération signé avec la Russie le 24 juin 1994. Pour une étude approfondie des relations entre la Russie et la Communauté européenne, cf. V. SHEMIATENKOV, « The relations between Russia and the EU », RAE, 1997/3, pp. 277–289

⁶⁹⁸ JOCE, 27/8/1994, n° 223/23

⁶⁹⁹ JOCE, 19/4/1995, n° L 85/32

⁷⁰⁰ COM (98) 181, 25/3/1998

⁷⁰¹ Déclaration commune du 23 novembre 1990

supprime pas la possibilité d'une adhésion à l'Union. De plus, une variété des accords dits partenariaux apparaît dans les relations extérieures de l'Union avec des partenaires tiers comme l'accord avec les Etats ACP, l'accord de Maurice, le partenariat euro-asiatique accordé avec le sud-est asiatique et l'accord avec le Mexique, tous, se référant à l'idée de « partenariat », dévoilent l'objectif envisagé du renforcement des relations bilatérales sans créer un cadre d'action unifiée ou des obligations similaires pour les pays partenaires.

Effectivement, la conclusion des APC avec les NEI⁷⁰² qui se caractérisent par des éléments disparates, attachés à un seul modèle de partenariat, a introduit la procédure de codécision de la Communauté et des États membres et la formalisation d'une politique extérieure plus axée à l'action unique de l'Union. Les APC signés avec les ex-républiques soviétiques ont veillé à promouvoir la coopération non spécialisée et illimitée avec eux sans préjuger de l'évolution future des relations bilatérales. Ainsi, ces accords n'ont pas fermé la porte à la transformation progressive des APC en une association partenariale, ainsi qu'ils ont permis la participation partielle des pays partenaires aux privilèges de la Communauté, il reste néanmoins la question sur l'adhésion potentielle à l'Union. En outre, la possibilité d'usage des bases juridiques diverses pour la légitimation des APC rend efficace la mise en œuvre des prévisions conventionnelles sans entraver la cohésion de l'action extérieure de l'Union en ce qui concerne son rapprochement homogène avec les pays de l'Europe de l'Est.

De plus, les APC portent la nouveauté de l'insertion d'un même niveau de coopération avec les pays tiers au vu notamment de l'ampleur de coopération envisagée et les domaines d'actions inclus. Ils adoptent alors les mêmes critères d'évaluation pour tous les pays partenaires qui se caractérisent comme pays « en transition économique » en autorisant ainsi le plan unifié de l'Union pour des mesures similaires dans tous les pays voisins de l'Europe de l'Est. Si la question de l'accession à l'Union reste floue quant au temps et aux circonstances de l'adhésion potentielle, les APC sont en revanche tout à fait explicites en ce qui concerne l'expression de la

⁷⁰² Les 12 nouveaux États indépendants issus de l'ex-URSS : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Moldavie, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ukraine et la Russie

volonté de l'Union pour une transition économique des pays partenaires sur l'axe communautaire et leur alignement sur les valeurs communes de l'État de droit et des droits de l'homme et à l'acquis commun. De toute façon, l'Union n'hésite pas à transformer les accords ayant un champ de mixité en incluant des dispositions liées aux aspects de l'économie et de marché mais aussi d'un dialogue politique accru incombant au deuxième pilier qui crée une stratégie unique et cohérente.

2. Des partenaires égaux et souverains dans le cadre des Accords de Partenariat et de Coopération

L'analyse notionnelle profonde des APC révèle l'élément novateur de cette catégorie d'accords, c'est-à-dire la participation égale des partenaires et leur autonomie d'action, sans menace de punition par la partie forte. Dans son discours lors d'une conférence à Bruxelles, Benita Ferrero-Walder estimait que « l'UE offre aux pays voisins l'opportunité de renforcer leur coopération politique et leur intégration économique au sein de leur inclusion aux programmes européens et leur participation au marché unique en travaillant ensemble avec l'Union sur les aspects d'intérêt commun »⁷⁰³. Dans une autre conférence, l'ex-Commissaire soulignait l'importance de la politique de voisinage qui est de fait le produit de cet intérêt partagé tandis que les accords de partenariat et de coopération sont dessinés selon les besoins et les désirs des pays partenaires sans rien imposer⁷⁰⁴.

Généralement considérés comme les accords externes européens les plus égaux pour les partenaires de l'Union, les APC exigent la reconnaissance mutuelle de l'identité, la situation économique et sociale des parties contractantes sans poser des représailles aux pays qui présentent un retard dans les domaines cruciaux inclus aux APC. Cette coopération se passe en respectant la différence des Etats impliqués sans sous-estimer les indifférences caractérisant leur situation interne. Les partenaires

⁷⁰³ Discours de B. FERRERO-WALDNER « Migration, external relations and the European Neighbourhood Policy », Bruxelles, 24/1/2006

⁷⁰⁴ B. FERRERO-WALDNER, conférence de presse sur la mise en pace des sept premiers plans d'Action, Bruxelles, 9/12/2004

participent d'une manière égale et paritaire tant à conceptualisation des APC qu'à leur mise en place au sein d'un plan d'action intergouvernemental le plus global qui soit.

En effet, le contenu des APC est décidé conjointement, à la base d'un dialogue accru entre l'Union et les ex-pays soviétiques, élément-clef de l'évolution de la politique de voisinage. Il s'agit alors d'un vrai partenariat qui n'impose pas les présupposés de l'Union qui traite les parties d'une manière paritaire vers une orientation arrêtée en commun. La poursuite des intérêts communs, qui demeure d'actualité, forme la base des APC.

De plus, la solidarité constitue l'élément principal de cette coopération bilatérale emprunté par le principe de loyauté du traité sur l'Union européenne. Le respect des valeurs communes de l'Union comme les droits de l'Homme, la démocratie et l'Etat de droit, limitent d'une certaine manière la volonté des pays partenaires sur la formation des APC mais cette restriction s'applique paritairement pour tous. Cela signifie qu'une vraie interdépendance existe entre l'Union et les pays partenaires ainsi que la solidarité partenariale qui se révèle être l'élément de la responsabilité accrue pour l'évolution des APC pas seulement pour les Etats tiers mais aussi pour la Communauté européenne et les Etats membres.

En effet, le recours automatique à la méthode de codécision pour chaque matière qui incombe au champ des APC restreint la contribution de l'Union qui doit respecter le désir des pays partenaires en ce qui concerne le rythme et les limites de la politique de voisinage. On parle alors d'une vraie coopération qui exige des « joueurs » équivalents conservant leur autonomie d'action dans un cadre de partenariat global. En outre, cette reconnaissance est affirmée par le préambule des APC qui font référence au souhait des pays partenaires d'établir des liens étroits avec l'Union et de s'engager pour des questions bilatérales et internationales d'intérêt commun. L'article 91 de l'APC conclu avec l'Arménie, 94 pour la Géorgie et l'Azerbaïdjan, 95 pour la Moldavie et 98 pour l'Ukraine affirment la présence égale des parties contractantes des APC en soulignant qu'aucune discrimination entre les pays tiers et les Etats membres n'est justifiée au sein du régime accordé aux pays partenaires.

B. LA DIFFÉRENCIATION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION DES ACCORDS D'ASSOCIATION

La préférence des accords de partenariat et de coopération pour la régulation des relations européennes avec les ex-républiques soviétiques au lieu des accords d'association choisis pour ses « frères » baltes trouve son origine dans les particularités de la région qui en fait des pays en transition économique englobant les frontières communautaires. Le caractère plus concret des APC les distingue des accords d'association dont le concept est difficile à cerner en droit européen à mesure qu'ils couvrent une gamme de réalités et qu'ils admettent diverses interprétations.

L'arrêt « *Demirel* »⁷⁰⁵ est le premier essai de la Cour de justice pour donner une définition explicite des accords d'association passés par la Communauté européenne impliquant des pays tiers qui se lient partiellement aux dispositions communautaires. Suivant l'argumentation de la CJCE et de l'avocat général M. Darmon, « *l'association crée des liens particuliers et privilégiés entre la Communauté et les États tiers, qui, du moins partiellement, participent au régime communautaire* ». A cet égard, la Communauté a l'obligation d'exécuter les engagements pris avec les tiers dans les domaines couverts par l'accord d'association. L'élément constitutif de la participation des pays partenaires aux programmes ou actions communautaires constitue un lien commun entre les accords d'association et de partenariat et de coopération à mesure que tous les deux se caractérisent comme accords mixtes, en engageant tant l'Union (l'ex-Communauté) que les États membres.

Pourtant, les similarités entre les deux catégories d'accords ne s'expliquent pas juridiquement de la même base tandis qu'il semble difficile d'appréhender la portée exacte des accords. Ainsi, même si un essai de clarification de la substance véritable des accords d'association, de partenariat et de coopération conduirait à un échec, on est convaincu que la nature des accords de partenariat et de coopération se distingue des accords d'association dans la mesure où leur objectif et la méthode de leur mise en œuvre se différencient du but des accords d'association qui constituent des accords communautaires les plus ambitieux.

⁷⁰⁵ Arrêt *Meryem Demirel / Ville de Schwabich Gmund*, 30/9/1987, 12/86, Rec. P. 3719

Nonobstant les familiarités entre les deux types d'accords, il est incontestable que les APC contiennent deux éléments uniques qui les séparent des accords d'association : les premiers fonctionnent sur la base de la contribution réciproque, au fur et à mesure des besoins et de la volonté des parties contractantes (1). En outre, les accords d'association visent à instaurer une coopération très étroite entre l'Union (la Communauté à l'époque) et ses États membres et les pays tiers concernés afin de préparer, dans un environnement favorable, l'adhésion ultérieure de ces États à l'Union (2).

1. Le caractère souple et évolutif des Accords de Partenariat et de Coopération

Si les accords d'association fondés sur l'article 310 TCE n'autorisaient que la seule Communauté européenne, les accords de partenariat et de coopération font un pas en avant en engageant l'Union dans sa globalité. Pourtant, la fragilité et l'immaturité de l'exercice de sa politique extérieure qui se limite par l'implication des États membres qui ne désirent pas pour l'instant lui octroyer une compétence dans le domaine des relations extérieures, ne permettent pas le développement d'une politique contraignante vis-à-vis des pays limitrophes de l'Europe de l'Est.

De l'autre côté, ni la Communauté ni l'Union ne pouvaient méconnaître le besoin du développement d'une politique extérieure plus cohérente et plus efficace au sein des relations juridiques particulières des acteurs européens. Le partenariat semble réunir toutes ces caractéristiques politiques capables de soutenir l'émergence progressive de la politique européenne planifiée pour les ex-républiques soviétiques. Ainsi, les relations partenariales offrent la perspective d'un développement économique et social des pays partenaires sur la base d'une coopération multidimensionnelle toujours approuvée par les parties contractantes.

Dans ce contexte, on découvre plusieurs références dans les APC relatives à la possibilité des initiatives prises par les pays partenaires. Les États membres et les pays tiers profitent d'un statut équivalent lors de l'ébauche des engagements émanés par les APC qu'à l'acceptation du degré de leur mise en œuvre. C'est alors la ferme volonté

des pays partenaires de respecter les engagements découlant des APC qui définit l'évolution du partenariat, résultant du texte des accords communs conclus avec les pays de l'Europe de l'Est. On note ainsi, dans le préambule des APC, le respect de l'autonomie des pays partenaires qui décident de la vitesse et de la méthode de la mise en œuvre des APC. La considération « *des engagements réciproques pour le renforcement des libertés politiques et économiques, fondements du partenariat, et la reconnaissance de la poursuite par les pays partenaires de leurs réformes politiques, économiques et juridiques en vue de leur accomplissement effectif* »⁷⁰⁶ révèlent l'élément de l'évolution des APC selon le désir et la disposition des parties y participant.

De plus, la dernière partie des APC intitulée « dispositions institutionnelles, générales et finales » répète directement cette fois le caractère facultatif des APC dont l'évolution dépend des résultats positifs produits par les pays partenaires. Ainsi, les pays partenaires se réservent le droit de construire conjointement le contenu des APC en exerçant le contrôle du respect de l'accord par l'autre partie. Si une partie ne remplit pas les obligations prévues par l'accord, elle peut agir d'une manière qu'elle juge la plus appropriée pour les circonstances⁷⁰⁷. Cela signifie qu'elle pourrait encore suspendre la mise en œuvre de ses obligations dans la mesure où l'autre partie ne veille pas à la bonne application de l'APC. Ensuite, dans la même partie de l'accord, se trouvent les dispositions pour la possibilité de la non application de l'accord quand il touche des domaines « sensibles » comme la sécurité, la paix, le contrôle des biens et des technologies industrielles ou encore le commerce d'armes et les conditions de la concurrence pour les produits non militaires⁷⁰⁸.

Dans ce cadre, la constatation du caractère non contraignant des APC résulte de la méthode de leur mise en œuvre. Les pays partenaires conduisent la transition qu'ils estiment nécessaire et seule une adoption suffisante des accords contribue à l'évolution des APC pas à pas. Les parties contractantes gardent la liberté d'agir dans la mesure qu'ils jugent suffisante sans subir des représailles au cas où ils décident la suspension des accords. La valeur ajoutée du changement « autocentré » insérée par

⁷⁰⁶ Accords de partenariat et de coopération, p. 2

⁷⁰⁷ Article 102§2 de l'APC conclu avec l'Ukraine

⁷⁰⁸ Article 94 de l'APC conclu avec l'Ukraine

les APC déplace la compétence de l'évolution des accords de l'Union vers la volonté possible des pays partenaires. En outre, la finalité du dialogue politique visée par les APC cache la domination des initiatives bilatérales en dépit des présupposés dessinés et imposés par l'Union européenne.

Ainsi, les APC reconnaissent le droit des pays tiers à codécider sur le degré et les limites de l'adoption des dispositions prévues par eux. Notamment, les prévisions sur l'objet majeur de la participation des pays partenaires au marché intérieur et la zone de libre échange⁷⁰⁹ instaurent le projet des circonstances matures en vertu du progrès effectué par ces pays, ce qui ouvre la route pour une évolution accrue des APC. L'examen par les parties du besoin pour aller plus loin sur l'intégration économique des ex-républiques soviétiques dépend complètement du degré des engagements et des réformes achevés dans ce domaine. Cette constatation manifeste la structure optionnelle des accords du plan partenarial destiné aux pays de l'Europe de l'Est différenciée des politiques extérieures européennes.

2. Les accords de Partenariat et de Coopération : leur rôle non préparatoire d'une adhésion à l'Union européenne

Très tôt, les dirigeants de l'Union ont veillé à signifier aux pays partenaires que la politique de voisinage et ses textes conventionnels n'offrent pas l'opportunité d'une adhésion à la famille européenne mais ils permettent, grâce à des préférences spéciales, l'accès privilégié au marché et aux programmes communautaires⁷¹⁰. Le caractère facultatif des accords de partenariat et de coopération n'impose aucune réforme⁷¹¹. Les pays partenaires, liés avec l'Union par les APC sont traités différemment des pays engagés par des accords d'association. L'élément particulier de l'absence d'une perspective d'adhésion à l'Union permet le traitement paritaire des pays partenaires au contraire des accords d'association qui traitent les pays associés

⁷⁰⁹ Article 4 des APC

⁷¹⁰ Discours de R. PRODI à Bruxelles, le 5 et 6 décembre 2002, discours de B. FERRERO - WALDNER à Bruxelles, le 9 décembre 2004 et à Stockholm, le 7 mars 2006

⁷¹¹ Discours de B. FERRERO-WALDNER à Bruxelles, le 31 octobre 2005

comme des partenaires inégaux dans la mesure qu'ils doivent respecter les engagements pour qu'ils puissent profiter des bénéfices posés unilatéralement par l'Union.

Clarifié depuis l'introduction des APC, le but des ces accords est centré sur l'établissement d'un partenariat et d'une coopération consolidant les relations précédemment établies entre l'Union et les pays de l'Europe de l'Est. Ensuite, les APC eux-mêmes veillent à définir l'objectif principal du partenariat qui sert au renforcement des libertés politiques et économiques sans se référer à la possibilité d'une inclusion des pays partenaires à l'Union.

Si les accords d'association révèlent pour les pays associés le besoin de devenir membres de l'Union le plus rapidement possible afin qu'ils puissent participer à la procédure décisionnelle de l'Union, les pays signant les APC aspirent à développer leur dynamique économique, commerciale et sociale afin qu'ils puissent se comparer aux Etats membres. A cet égard, les APC offrent tous ces instruments disponibles qui pourraient emmener les pays partenaires à cette transition surtout économique, en créant ainsi toutes les circonstances appropriées de leur cohésion sociale, juridique et institutionnelle.

Seule l'évolution de la situation interne des pays partenaires se relève comme l'objectif primordial des APC sans offrir aucune promesse sur l'évolution des accords eux-mêmes. Le premier article des APC fixant leurs objectifs axés sur les progrès à effectuer par les pays tiers ne fait aucune référence à leur évolution. Et en pratique, les pays partenaires doivent travailler sur le dialogue politique, les échanges, les investissements, les relations économiques, les sciences et la démocratie. La seule perspective précisément mentionnée est celle de la construction d'une zone de libre-échange, prévue par l'article 4. Néanmoins, l'article 5 de l'APC conclu avec l'Ukraine donne la possibilité une modification de l'accord après l'examen commun de l'accord et la constatation qu'une évolution est nécessaire.

À cet égard, on trouve la différence majeure entre les accords d'association signés avec les pays limitrophes de l'Union déjà membres de l'Union et les pays des Balkans et les APC dans la possibilité d'adhésion qui semble pareille dans les deux cas mais qui se distingue par sa substance : les accords d'association préparent la

route pour l'adhésion des pays partenaires à l'Union tandis que les accords de partenariat et de coopération offrent la possibilité de la participation à l'économie de marché. Il s'agit alors d'une adhésion « minimale » qui subsiste sur le degré de l'intégration communautaire. Ainsi, il est indéniable que les accords de partenariat ne sont pas le tremplin pour une association accrue emmenant à la famille européenne.

En outre, la préférence de l'ex-article 300 TCE comme base juridique de la conclusion des APC, une base générique qui se justifie seulement si aucune autre disposition des traités n'est applicable, souligne le caractère non contraignant des APC et leur objectif subsidiaire par rapport aux accords d'association basés sur l'ex-article 310 TCE qui est considéré comme la dernière étape avant l'adhésion à l'UE.

PARAGRAPHE 2: L'ÉVOLUTION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION

L'apparition de la politique de voisinage en 2004, malgré les annonces qui avaient précédé sa mise en place, a provoqué des réactions différentes des pays partenaires qui n'ont pas caché leurs réticences face à ce nouveau plan européen pour la région de l'Europe de l'Est. Les ambiguïtés et les lacunes accompagnant les accords de partenariat et de coopération ont constitué une vraie entrave à l'acceptation et à la mise en œuvre de la PEV même pour les États membres qui gardent le contrôle absolu de l'exercice de leur politique extérieure. Dans ce cadre et vu le caractère souple des APC, adoptés par la politique de voisinage, c'est seulement en 2009 que le Parlement européen a soutenu la proposition de la Commission pour l'instauration des nouvelles relations avec les ex-pays soviétiques⁷¹².

Pendant les premières années de la mise en œuvre de la politique de voisinage, son évolution se limite à l'engagement et au progrès à faire par les pays partenaires sur les domaines y inclus pour créer les circonstances d'une relation plus forte sans clarifier son type (A). L'avenir est synonyme d'une évolution accrue des relations

⁷¹² Rapport du Parlement européen sur la révision de l'instrument européen de voisinage et de partenariat A6-0037/2009, le 28/1/2009, paragraphe 42

bilatérales menant jusqu'à la conclusion d'accords d'association et peut-être, une demande possible d'adhésion à l'UE (B).

A. UN PARTENARIAT ENTRE L'UNION ET LES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST, UN RAPPROCHEMENT PLUS ÉTROIT

Les premières déclarations sur la mise en œuvre de la politique de voisinage et de l'adoption de ses textes juridiques, les APC, sont modérées et les relations prévues se limitent au respect des engagements pris par les parties contractantes au sein des accords de partenariat et de coopération. Dans ce cadre, depuis le début de l'apparition de la politique de voisinage l'Union a veillé à clarifier son intention du respect absolu des relations conventionnelles instaurées par les APC et l'exclusion du profit de l'article 49 TUE⁷¹³, c'est-à-dire d'une adhésion à l'UE.

L'apparition de l'IEVP en 2006⁷¹⁴, c'est-à-dire de l'instrument de l'assistance communautaire – à l'époque – et européen, après la mise en place du traité de Lisbonne, vient renforcer l'application des APC en appuyant l'exécution des dispositions prévues par les accords. La méthode proposée par les APC consiste à définir les priorités dans l'ensemble des actions *inter partis* dont la réalisation concernera les pays partenaires de l'Union. L'évolution des relations bilatérales pourrait être prolongée jusqu'à la création d'une zone de libre-échange entre les parties contractantes et ensuite l'intégration du domaine économique et politique à celles de l'Union. Pourtant, l'instrument de partenariat fait directement référence à la possibilité pour les ex-républiques soviétiques d'une réforme des liens conventionnels qui pourraient prendre la forme d'accords d'association.

Dans ce cadre, l'objectif primordial de la mise en place des APC est « *de faire partager aux pays voisins les bénéfices de l'élargissement de l'UE en 2004* »⁷¹⁵, c'est-

⁷¹³ Communication de la Commission sur la politique de voisinage, Document d'orientation, COM (2004) 373 final, Bruxelles, le 12.5.2004, p. 3

⁷¹⁴ Règlement N° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006, précité

⁷¹⁵ Ibidem

à-dire le partenariat maximal en participant en diverses activités de l'UE dans une relation bilatérale coopérative dans le domaine politique et économique (1). Or, l'évolution de la politique de voisinage dès 2004 jusqu'à la fin de sa première phase en 2013 a donné lieu au réexamen de ses objectifs et de son rôle dans la redéfinition des relations conventionnelles des pays partenaires de l'Europe de l'Est avec l'Union européenne. Les ambiguïtés des APC sur leurs limites et leur caractère promoteur du renforcement continu des liaisons entre les parties contractantes ont permis la naissance de l'espoir pour l'instauration d'un nouveau type des relations conventionnelles avec l'Union, à la base d'une coopération plus forte et plus complète touchant le statut offert par les accords d'association, instauré finalement pour la moitié des pays partenaires (2).

1. La finalité du « partenariat maximal » avec les pays de l'Europe de l'Est

Le point novateur des APC, indivisiblement lié à l'évolution non seulement des accords eux-mêmes mais aussi de l'ensemble des relations entre les pays partenaires et l'Union, sert à l'instauration d'un dialogue politique intergouvernemental qui vise à effacer les nouveaux clivages en Europe et à créer des conséquences à tous les niveaux de coopération bilatérale. Ainsi, le dialogue politique, agissant comme un des éléments régulateurs de la mise en œuvre de la PEV et les APC, appuie le développement des relations étroites entre les parties en contribuant à la création d'une association partenariale après la bonne exécution des engagements pris surtout par les pays partenaires.

Pourtant, le dialogue politique intensifié joue un rôle promoteur de ce qu'on appelle « *partenariat maximal* », le niveau relationnel inséré par les APC entre les accords de partenariat et de coopération et les futurs accords d'association non exclus pour les voisins de l'Europe de l'Est. Prévu dans un premier temps pour l'Ukraine et la Moldavie qui profitent des frontières terrestres avec l'Union, le partenariat maximal impose l'engagement de toutes les instances de décision définies par les APC et promet une stratégie de pré-adhésion cachée au terme de ce partenariat maximal

contenant les bénéfices prévus pour les pays associés européens au sein d'un accord d'association.

La recherche de la finalité du partenariat maximal constituait la question permanente posée par les pays partenaires qui semblent s'inquiéter tant des intentions européennes que des limites de relations bilatérales. La signature des premiers accords européens avec une partie des ex-républiques socialistes⁷¹⁶ en vertu de l'article 310 TCE dominait les relations de l'Union avec le « deuxième monde » et a tiré l'intérêt des partenaires de l'Europe de l'Est pour une intégration accrue au régime communautaire. À cet égard, la politique de voisinage semble satisfaire les nouveaux besoins des ex-républiques soviétiques dont l'avenir n'assure pas leur adhésion à l'Union.

Les APC, fondement conventionnel primordial des relations bilatérales, ne clarifient pas le caractère des liaisons désirées par l'Union en ce qui concerne leur intensification et le degré de leur développement. En effet, les accords de partenariat et de coopération ont créé des inquiétudes justifiables pour les pays partenaires surtout sur l'avenir de leurs relations avec l'Union. En outre, l'exclusion de l'usage de l'article 310 TCE en ce qui concerne la fondation des relations conventionnelles et des nouveaux accords de partenariat avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est ont eu pour conséquence l'obligation des pays partenaires pour satisfaire tous leurs engagements sans connaître l'avenir de leurs relations avec l'Union.

De l'autre côté, les APC ont révélé le besoin d'une émergence pour un partenariat qui dépasse son caractère classique et ils ont jeté les fondements d'une coopération renforcée qui n'écartait pas la possibilité de la participation des pays partenaires aux privilèges offerts par la Communauté et l'Union après la mise en place de traité de Lisbonne. Ainsi, les APC visent au développement des économies des pays tiers vers une économie de marché touchant l'instauration d'une zone de libre-échange entre l'Union et ces pays, allant au-delà de l'exemption des droits de douane et touchant la convergence réglementaire ou encore l'amélioration des

⁷¹⁶ L'Union européenne signe en 1991 les accords européens ou accords d'association avec l'Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie

conditions affectant la prestation des services et la circulation des capitaux sans exclure la mobilité des personnes.

Dans ce cadre, les pays de l'Europe de l'Est pouvaient profiter de l'acquis communautaire sans avoir des relations conventionnels étroites au sein des accords d'association, déjà conclus avec quelques-uns des pays voisins du Sud. Les pays partenaires savent que la bonne gouvernance, le commerce, l'environnement, les transports et l'énergie constituent toujours les objectifs principaux des relations bilatérales à l'égard de n'importe quel type du cadre conventionnel, partenariat ou association.

2. Une perspective de nouvelles formes de coopération

La validité des APC pour une durée des dix ans et l'évolution des relations bilatérales sur la base de l'accomplissement des réformes par les pays partenaires de l'Europe de l'Est ne ferment pas la porte à la transition des accords de partenariat vers un nouveau type d'accord en satisfaisant les nouvelles données dans la région européenne orientale. Le caractère hybride des buts des APC en raison de la non définition de leurs limites ont permis l'interprétation qui pourrait être donnée aux accords comme la base préparatoire pour une nouvelle génération des accords ayant le caractère de pré-adhésion, un élément qui n'est pas explicitement exclu de la politique de voisinage.

Le manque de définition d'un relation explicite entre les accords de partenariat et de coopération et les accords d'association et les ambiguïtés nées des APC permettent la reconnaissance des offres des accords de partenariat, sans distinguer ceux du partenariat maximal caché dans les relations conventionnelles de l'UE avec les pays de l'Europe de l'Est. Ainsi, la faiblesse caractérisant les APC et les nuances sur la forme des relations qu'ils visent, influencent le rôle des accords qui peut être appréhendé tant comme le cadre d'un partenariat maximal que comme un prélude à une adhésion à l'UE.

En outre, les dispositions sur la création d'un instrument de partenariat et de coopération mélangent volontairement les APC et les accords d'association⁷¹⁷ en permettant ainsi une confusion artificielle entre leur caractère et leur rôle. Le cadre des relations conventionnelles de l'UE avec ses pays voisins est flexible tandis qu'elles reposent sur la transformation continue des pays partenaires. Cette perspective est aussi fondée sur la constatation du Parlement européen en 2003 qui a clarifié à priori le fait que « la politique de voisinage, non seulement ne va pas à l'encontre de l'aspiration de certains pays européens voisins prêts à adhérer à l'UE ou à des relations conventionnelles différentes, mais peut constituer - sans être assimilable à la politique d'élargissement - un instrument important pour que ces pays s'acheminent vers la possibilité de présenter une demande d'adhésion, conformément à l'article 49 du traité UE, sur la base des progrès réalisés jusqu'ici, estime, par ailleurs, que la politique de l'Europe élargie-Voisinage ne saurait exclure des formes ultérieures d'association.⁷¹⁸ ».

En conséquence, l'avenir indéfini des relations bilatérales et la conjugaison des bases juridiques appliquées dans le cadre de la mise en place de la politique de voisinage donnent une perspective dynamique aux liaisons entre l'UE et les Etats voisins de l'Europe de l'Est. De plus, cette évolution potentielle des APC aboutissant à une demande d'adhésion possible ou plus généralement à des nouvelles formes conventionnelles, constitue le moteur de la mobilisation des pays partenaires vers l'accomplissement de leurs engagements, pris dans le cadre des APC.

B. LE PASSAGE DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION AUX ACCORDS D'ASSOCIATION

D'après le document d'orientation publié par la Commission en 2004⁷¹⁹, la nouvelle génération des accords remplaçant les accords de partenariat et de

⁷¹⁷ Règlement N° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006, article 3

⁷¹⁸ Parlement européen, Rapport sur l'Europe élargie - Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, final A5 - 0378/2003, 5 novembre 2003, point 14

⁷¹⁹ Communication de la Commission COM (2004) 373 final du 12.5.2004

coopération sont les accords européens de voisinage qui prennent la forme de l'accord d'association et qui constituent la prochaine étape dans le développement des relations bilatérales. La perspective de l'instauration des nouvelles relations conventionnelles avec les pays voisins de l'Est dépend des progrès accomplis par les partenaires quant aux priorités fixées par les Plans d'action.

Pleine d'incertitudes et sans clarifier la spécificité et la finalité des ces accords, la motivation de l'Union se limite à son souhait pour la transformation des accords de partenariat et de coopération aux accords renforcés insérant des nouveaux standards dans les relations bilatérales, tant politiques que conventionnelles. Dans ces conditions, on peut noter avec certitude que la nature évolutive des nouveaux accords sert à l'accomplissement par les partenaires des réformes prioritaires, nécessaires pour l'intégration des partenaires au régime communautaire comme l'instauration d'une zone de libre échange, l'intégration politique et les réformes juridiques et réglementaires dans les domaines de la justice, de l'environnement et de la sécurité⁷²⁰.

Le renforcement des relations bilatérales, planifié au sein de l'évolution de l'approche conventionnelle avec les pays de l'Europe de l'Est, ne pouvait être concrétisé qu'au moment de l'apparition définitive des plans des accords d'association, prévus pour l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie en 2012. Les incertitudes européennes sur la nature des nouveaux accords jusqu'à l'aboutissement aux accords d'association ont plusieurs fois changé leur caractère et leur finalité. Ainsi, en 2006, la Commission a fait référence aux accords de libre échange approfondis et complets en abandonnant l'idée des accords européens de voisinage et de partenariat tandis qu'en 2012, elle revient aux accords européens de voisinage. La non clarification des intentions européennes sur l'avenir des relations conventionnelles bilatérales ne facilite pas l'évolution et le développement approfondi des relations qui doivent se mettre en place d'une manière satisfaisante pour les pays partenaires face aux exigences posées par les APC.

Dans ces conditions, l'Union propose la mise en place des accords défrichant la finalité d'une adhésion possible à l'UE tandis qu'ils veillent au renforcement de

⁷²⁰ Textes adoptés par le Parlement, résolution du Parlement européen sur la PEV, Strasbourg, 19 janvier 2006, pp 4-6

l'adoption du modèle économique communautaire par les pays partenaires sans sous-estimer l'importance du domaine des investissements, de démocratie, de transports et d'énergie dont la contribution à l'approfondissement de la coopération bilatérale est très importante. L'apparition des accords d'association constitue un vrai défi pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est qui voient la continuité de leurs efforts pour leur intégration au modèle économique et social dit européen.

Toutefois, la concrétisation des intentions européennes au plan des accords d'association offre aux pays partenaires qui vont l'accepter la prochaine étape de l'évolution des relations bilatérales. Seule l'apparition des textes des accords d'association ne signifie pas leur adoption par les pays partenaires dans la mesure où leur adoption nécessite une série des présupposés (1) dont la satisfaction est obligatoire pour que les accords d'association puissent se mettre en place en faveur des ex-républiques soviétiques (2).

1. Les présupposés de la conclusion d'un Accord d'association

L'orientation de la politique extérieure de l'Union vers l'intensification de ses relations avec les pays ayant des frontières terrestres s'accompagne d'une série de mesures parallèles du côté des pays partenaires, dont le respect et la satisfaction pourraient amener à l'adoption des accords d'association par ces derniers. Incontestablement lié au principe de conditionnalité, l'approfondissement des relations conventionnelles s'appuie sur l'acceptation par les pays partenaires des critères posés par les textes de la PEV et s'effectue sur la base des progrès réalisés dans les domaines définis comme prioritaires par les Plans d'action et les APC.

Il en résulte que l'élément de conditionnalité prend une place plus importante dans le cadre de la préparation des accords d'association et son rôle est renforcé afin que les pays partenaires soient capables à faire partie des nouveaux accords dessinés pour eux. Leur engagement concerne les priorités insérées dans la PEV et les progrès réalisés sur ces domaines cruciaux sont la base des négociations et d'adoption des accords d'association par les pays qui jouxtent l'Union. A cet égard, la conditionnalité

positive déjà introduite par les APC prend une place plus large que les accords d'association en contribuant au processus de l'intégration régionale et mesurant le progrès des pays partenaires sur les priorités fixées par la PEV.

Au-delà du principe de conditionnalité qui constitue la mesure de l'intégration vers l'association des pays partenaires, la conclusion des nouveaux accords présupposent leur caractère renforcé et son respect par pays de l'Europe de l'Est dans la mesure où ils sont prêts à franchir les limites posées par les APC et suffisamment reformés, d'après le principe de la conditionnalité, afin qu'ils puissent satisfaire les nouvelles exigences. Ces accords intérimaires visent à l'accélération des réformes nécessaires pour le passage des APC aux accords d'association, surtout dans les domaines prioritaires de l'économie du marché, du système juridique, de l'environnement, des transports et des investissements⁷²¹. Une fois que ces accords sont réussis la perspective pour la négociation des accords d'association est possible.

Compte tenu des négociations commencées sur un accord renforcé entre l'Ukraine et l'UE le 5 mars 2007⁷²², le plan pour l'ouverture d'un dialogue entre l'Union et les pays partenaires de l'Est doit débiter afin que ces derniers soient prêts à incorporer les prévisions des accords d'association. En ayant comme objectif les initiatives avec l'Ukraine, les négociations doivent aboutir à une nouvelle forme de coopération dite « nouvel accord renforcé » et couvrir trois domaines des discussions : dialogue politique et politique extérieure et de sécurité, justice et liberté et coopération en matière économique et sectorielle⁷²³. Au-delà de l'ouverture d'un dialogue sur ces domaines, les négociations doivent aboutir à un texte d'accord et un agenda d'association qui sont adoptés par les parties contractantes.

Dans une approche pratique, les pays partenaires restent loin d'être en mesure de s'intégrer aux nouveaux accords d'association offerts par la PEV. Les obstacles posés par les enjeux politiques régionaux ainsi que l'implication de la Russie, qui est exclue de la politique de voisinage mais qui reste toujours une des protagonistes dans la région post-soviétique, ont entravé tous les efforts vers la négociation et la

⁷²¹ Marise CREMONA and Gabriella MELONI (eds), EUI Working Papers, Law 2007/21, *The European Neighbourhood Policy: A framework for Modernisation?*, p. 14

⁷²² Joint progress report, negotiations on the EU-Ukraine New Enhanced Agreement, September 2007

⁷²³ Ibidem

conclusion des accords d'association et a mené finalement à la division des pays partenaires aux pays « audacieux et timides ».

A l'exception de l'Ukraine qui a commencé des négociations sur l'accord renforcé en mars 2007 et qui a réussi à préparer et à présenter le premier agenda d'association, le reste des ex- républiques soviétiques ont préféré plutôt une attitude hésitante face au dialogue politique et les négociations pour la préparation des accords d'association. La crise économique affectant la région frontalière de l'Union et les problèmes internes des pays partenaires qui les constituent, instables et faibles, freinent l'évolution des relations conventionnelles bilatérales et gèlent les négociations sur l'adoption des accords d'association par les pays partenaires qui cherchent à mettre en place un nouveau cadre à leurs relations avec l'Union européenne.

Dans ces conditions, l'Union avait aussi commencé des négociations avec la République de Moldavie, l'Arménie et la Géorgie sur la conclusion des accords d'association surtout pour l'apparition d'une zone de libre-échange dont l'évolution doit respecter le progrès nécessaire et la volonté des pays partenaires pour aboutir à la signature des accords d'association. L'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie ont conclu finalement les accords d'association en 2014⁷²⁴. En effet, la conclusion des accords d'association ne constitue que la dernière phase de l'intensification des relations bilatérales dont les progrès exigent la disponibilité des pays partenaires à s'engager totalement par l'acquis communautaire.

2. Les profits des Accords d'association pour les pays partenaires

Déjà définie par le contenu des nouveaux accords européens de voisinage, la nouvelle génération des relations bilatérales couvre une large gamme d'actions dont la contribution au développement des pays partenaires est incontestable. On note parmi

⁷²⁴ Les aspects politiques de l'accord pour l'Ukraine ont été signés le 21 mars 2014 tandis que les aspects économiques le 27 juin 2014, le même jour de la signature des accords pour la Moldavie et la Géorgie

eux la coopération dans les domaines de la sécurité, l'économie, la culture et l'Etat de droit⁷²⁵. Ainsi, les objectifs posés par les Plans d'action et les plans des nouveaux accords introduisent toutes les priorités stratégiques destinées à l'approche spécifique des pays de l'Europe de l'Est.

De plus, la Commission a veillé à clarifier le contenu des accords d'association, du fait des incertitudes sur l'adhésion potentielle des pays partenaires. Dans sa Communication de 2008, elle a défini l'ampleur des accords qui varieront selon les besoins des pays partenaires en jugeant nécessaire le renforcement des institutions des pays concernés afin qu'ils puissent être capables d'améliorer leurs capacités administratives⁷²⁶.

En outre, les nouveaux accords planifiés dans le cadre de la politique de voisinage visent à la création d'un lien plus étroit entre l'Union et les pays voisins de l'Europe de l'Est⁷²⁷ en entraînant la cohésion et le rapprochement juridique et normatif des pays partenaires. Ces accords de voisinage, ayant la forme des accords d'association suivant la satisfaction par les pays concernés de toutes les exigences introduites par les Plans d'actions pourraient constituer la situation intérimaire entre le statut d'association et une candidature d'adhésion à l'Union au fur et à mesure qu'ils accomplissent tous les critères nécessaires posés par les traités. D'un autre côté et vu le fait que la politique de voisinage n'est pas une politique imposée par « le plus fort », les nouveaux accords de voisinage constituent le fruit d'un compromis des parties intéressées qui introduisent leurs attentes dans le texte des nouveaux accords.

A cet égard, dans les accords d'association signés le 27 juin 2014 par l'UE et les trois pays de l'Europe de l'Est, c'est-à-dire l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, nommé « accord d'association », les principes qui y sont posés, sont destinés à instaurer une zone de libre-échange et à approfondir les relations formées par les accords de partenariat et de coopération. Ainsi, l'accord d'association met en exergue les réformes administratives et le dialogue politique renforcé avec les pays partenaires

⁷²⁵ Conclusions du Conseil sur la négociation d'un accord renforcé entre l'UE et l'Ukraine, 22 janvier 2007

⁷²⁶ Communication de la Commission sur le partenariat oriental COM (2008) 823 final, Bruxelles, le 3.12.2008, p. 4

⁷²⁷ Article 1, paragraphe 2 (a) de l'accord d'association conclu avec la République de l'Ukraine

qui sont déjà prêts à accepter les nouveaux défis apparus dans la région et dans les relations bilatérales développées avec l'UE. Le long texte de 478 pages de l'accord d'association pour l'Ukraine ainsi que les deux autres accords plus courts pour la Moldavie et la Géorgie introduisent pour la première fois d'une manière claire, l'importance d'une coopération sécuritaire et la convergence dans ce domaine qui doit devenir plus efficace sur la base d'une effectivité multilatérale⁷²⁸.

De plus, les nouveaux accords déjà approuvés par l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie pourraient constituer alors le champ où se déroulerait l'intégration économique et commerciale des pays partenaires selon les normes communautaires. Avec un appel exhaustif des matières liées au commerce et aux aspects commerciaux⁷²⁹, les nouveaux accords mis en place offrent d'une manière réalisable la création d'une zone de libre-échange entre les pays partenaires et l'UE grâce au rapprochement juridique des pays partenaires avec l'acquis communautaire et la modernisation des infrastructures et des standards nationaux. Les dispositions détaillées des nouveaux accords d'association, qui vont de l'indication géographique d'un produit jusqu'aux biens énergétiques, dévoilent le vrai intérêt de l'Union pour contribuer à une révolution administrative, juridique et économique des pays partenaires.

Pourtant, la question qui se pose sur l'ampleur des offres et l'évolution des accords conventionnels vis-à-vis des pays partenaires de l'Europe de l'Est est la suivante : pourquoi et à quel moment une activité concertée de l'Union et des pays partenaires pourrait provoquer la prochaine étape pour la conclusion des accords d'association ? La réponse semble partiellement politique, comme par exemple dans le cas de l'Arménie qui, malgré l'instauration des négociations sur une zone de libre-échange et l'accord de 2012 sur la facilitation des visas, n'a pas procédé à la signature d'un accord d'association à cause de la suspension de la procédure imposée par l'UE en raison de la participation de l'Arménie à l'Union douanière créée par la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan. Autre situation, dans le cas de l'Azerbaïdjan, c'est le progrès insuffisant dans les domaines de la démocratie et de la bonne gouvernance

⁷²⁸ Titre II, Article 4, paragraphe 2 (a) et (b) de l'accord d'association conclu avec la République de l'Ukraine

⁷²⁹ Titre IV de l'accord d'association pour l'Ukraine et la Géorgie et V pour la Moldavie

qui freine les négociations sur les nouveaux accords. L'adoption d'un agenda d'association avant la conclusion des accords d'association semble faciliter la période de transition de l'accord de partenaire et de coopération vers l'octroi du statut des pays associés toujours sur la base des accords d'association déjà appliqués dans le cas de l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie.

SECTION 2: L'INSTRUMENT FINANCIER EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT ET SON ÉVOLUTION

Malgré le fait de l'élaboration mutuelle de la politique de voisinage, sa dimension financière dépend surtout des intentions européennes qui dévoilent par conséquent la vitesse, l'ampleur et la qualité de l'évolution de la politique désirée par l'Union. Guidée par les principes communautaires de complémentarité, de partenariat, de cohérence, de compatibilité et de coordination⁷³⁰, l'aide financière européenne, dans le cadre de la politique de voisinage et surtout sa dimension orientale, devait s'harmoniser avec les règles communes européennes sans ignorer le budget de l'Union et la contribution des États membres. Plus précisément, le principe de complémentarité prévoit que l'assistance communautaire à l'époque, déjà européen se fournit pour compléter les stratégies et les mesures nationales afin d'en promouvoir les synergies et l'impact⁷³¹. Selon le deuxième principe l'assistance financière de l'Union se passe dans le cadre de partenariat entre l'Union et les bénéficiaires en associant des autorités nationales, régionales et locales, des partenaires économiques et sociaux, la société civile et d'autres organismes compétents⁷³². Le principe de cohérence sert à la cohérence obligatoire entre les programmes et les projets financés

⁷³⁰ Didier BLANC, « *La politique européenne de voisinage: essai d'indentification, L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage* », Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 56

⁷³¹ Article 4§1 du règlement (CE) N° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006

⁷³² Ibidem, article 4§2

et les politiques de l'Union⁷³³ ainsi que tous ces programmes doivent être compatibles avec les accords conclus entre les parties contractantes⁷³⁴. Enfin, le principe de coordination implique la coopération entre l'Union et les États membres en ce qui concerne leurs programmes d'assistance en vue de réussir l'efficacité et l'efficience maximales⁷³⁵.

Il découle du caractère des accords mixtes et international des APC, un éventail d'instruments financiers s'adopte par les parties contractantes pour la soutenance du fonctionnement de la politique de voisinage. De plus, le caractère multidimensionnel de la PEV implique l'insertion des institutions financières (BEI, BERD) en tant que partenaires de l'UE qui coopèrent avec les pays tiers dans le cadre de la politique de voisinage.

Dans ce cadre, on pourrait distinguer deux ressources financières contribuant substantiellement au fonctionnement du partenariat oriental et & son développement. D'un côté, l'assistance financière communautaire fournie par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (ci-après IEVP) a constitué la source financière primordiale de la soutenance de la PEV couvrant l'ensemble de l'action étatique des pays partenaires de l'Europe de l'Est (paragraphe 1). L'autre biais de l'assistance financière s'appuie sur les donateurs tiers et sur les mécanismes financiers internationaux dont la contribution se fait surtout dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du transport⁷³⁶ et présuppose la coordination avec l'IEVP et son successeur, l'Instrument européen de voisinage (paragraphe 2). Il s'agit des possibilités d'investissements par les institutions ou organisations financières dans les infrastructures, les réseaux ou les projets relatifs aux domaines susmentionnés.

⁷³³ Ibidem, article 5§1

⁷³⁴ Idem

⁷³⁵ Ibidem, article 5§3

⁷³⁶ IEVP, programme pour la région orientale, document de stratégie 2007-2013, par.4.2

***PARAGRAPHE 1: L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE
PARTENARIAT : LA SOURCE FINANCIÈRE PRIMORDIALE POUR LA
PÉRIODE 2007-2013***

Planifié par la communication de la Commission 628 final du 29.9.2004, l'instrument européen de voisinage et de partenariat a été arrêté par le règlement 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil. Complètement harmonisé à l'aide financière prévue par le cadre financier européen pour la période 2007-2013, l'instrument européen de voisinage et de partenariat constitue la première source financière de la politique de voisinage en offrant la possibilité de la mise en place d'une série de programmes d'allocation des fonds visant à l'accomplissement des priorités planifiées conjointement par l'Union et les pays partenaires et prévues surtout dans les Plans d'action (A).

En outre, l'IEVP ne se constitue qu'à la suite de l'abandon des programmes géographiques de financement mis en œuvre dans la région orientale de l'Europe avant l'apparition de la politique de voisinage, en favorisant la cohésion de l'octroi financier de la Communauté vis-à-vis des nouveaux partenaires. Il s'agit alors d'un progrès accompli sur l'intégration des mécanismes préexistants de la PEV au nouveau modèle d'aide financière prescrit par l'IEVP (B).

***A. LA NATURE DE L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE
PARTENARIAT***

Depuis la première référence à l'instrument européen de voisinage et de partenariat par la communication de la Commission du 1.7.2003⁷³⁷ et sa consécration

⁷³⁷ Communication «Jeter les bases d'un nouvel instrument financier de voisinage», COM (2003) 393 final, 1.7.2003

par le règlement (CE) N° 1638/2006 du 24 octobre 2006⁷³⁸, l'IEVP constitue officiellement l'instrument financier de la politique de voisinage qui veille fournir une contribution financière aux pays tiers à la zone périphérique de l'Union. Destiné à « assurer le bon fonctionnement et une gestion sûre des futures frontières orientales »⁷³⁹, l'IEVP constitue une nouvelle source de financement adaptée au nouveau type de relations poursuivies par l'Union sur la base de la politique de voisinage et surtout son partenariat oriental.

L'apparition de l'IEVP en 2007 et pour une première période de six ans fait partie de la valeur ajoutée apportée par la politique de voisinage, allant au-delà de la coopération existante avec les pays tiers de l'Europe de l'Est et surtout des instruments ou des programmes déjà existants. L'expérience acquise par la coopération bilatérale sur la base des accords de partenariat et de coopération avant l'apparition de la politique de voisinage ainsi que des liens instaurés par cette nouvelle politique extérieure européenne pouvait conduire à la mise en place d'un instrument financier de voisinage satisfaisant les objectifs actuels ou futurs apparus dans la formation des nouvelles relations bilatérales. Proposé par la communication 393 final du 1.7.2003⁷⁴⁰, influencé par les communications 104 final du 13.3.2003⁷⁴¹ et 373 final du 12.5.2004⁷⁴² et arrêté par le règlement 1638/2006⁷⁴³, l'IEVP est apparu dans les relations extérieures de l'Union pour satisfaire les défis liés aux nouvelles données insérées dans la politique de voisinage et sa dimension orientale.

Cependant, le manque d'un exemple passé correspondant à la genèse d'un instrument financier s'appliquant simultanément des deux côtés des frontières et visant à la cohésion économique et sociale de l'Union, couvrant une politique extérieure concrète européenne, a posé la question de la base juridique de l'IEVP.

⁷³⁸ Règlement (CE) N° 1638/2006 du Parlement et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat

⁷³⁹ Communication de la Commission, *Europe élargie – un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, COM (2003) 104 final, 11.3.2003

⁷⁴⁰ Communication de la Commission COM (2003) 393 final, 1.7.2003, précité

⁷⁴¹ Communication de la Commission COM (2003) 104 final, 11.3.2003, précité

⁷⁴² Communication de la Commission, *Politique européenne de voisinage, document d'orientation*, COM (2004) 373 final, 12.5.2004

⁷⁴³ Précité, note 718

Sans préjudice du principe de complémentarité, l'article 181 A TCE pourrait constituer la base juridique appliquée pour la légitimation de l'IEVP comme instrument incombant au domaine de la coopération économique, financière et technique avec les pays tiers. Cet article, définissant les objectifs de la mise en place des politiques communautaires à l'égard des pays tiers, pose comme buts principaux la consolidation de la démocratie, les libertés fondamentales et l'Etat de droit, cibles prépondérantes aussi de la politique de voisinage.

A cet égard, l'IEVP veillait à promouvoir le développement économique et social durable, assurer des frontières sûres et durables, soutenir les actions locales « d'intercommunautés » et renforcer la cohésion politique régionale. Ainsi, placé parmi les priorités de la mise en œuvre de la politique de voisinage, l'IEVP et ses objectifs principaux devaient s'appliquer à des programmes d'actions divers (1) couvrant tous les champs d'actions étatiques, soit servis par les instruments existants, soit tombés dans les nouveaux défis apparus après la mise en place de la politique de voisinage.

Pourtant, compte tenu du cadre financier de l'Union pour la période 2007-2013 ainsi que du rôle dominant des Etats membres dans l'exercice de la politique extérieure de l'Union, l'instrument du financement de la politique de voisinage devrait affronter les complexités liées aux aspects juridiques et budgétaires incombant au droit interne de l'Union. Ainsi, l'élaboration de l'IEVP doit être consacrée dans le cadre du budget européen (2), dont le respect est obligatoire dans la mesure où le financement de la politique de voisinage est effectué unilatéralement par l'Union européenne.

1. Les types des programmes

Initialement, la planification du nouvel instrument de financement de la politique de voisinage est centrée sur la classification de l'aide économique d'après les domaines d'action prioritaires pour les pays partenaires. Dans ce cadre, on pourrait distinguer le financement des programmes nationaux et multinationaux (1.1) ainsi que

celui des programmes thématiques (1.2). Une troisième catégorie de financement est spécialement dédiée aux programmes transfrontaliers qui couvrent surtout les pays ayant des frontières terrestres avec l'Union (1.3).

1.1 Les programmes nationaux et multinationaux

Assimilé à un instrument aussi politique que financier l'IEVP est programmé pour satisfaire toutes les priorités insérées par les lignes directrices de la politique de voisinage vis-à-vis des pays voisins de l'Est. Suivant les objectifs posés par les Plans d'actions et totalement aligné à leur contenu, cet instrument planifié d'abord pour la période 2007-2013, est complété par les communications de la Commission, les conclusions du Conseil et surtout la contribution politique des conseils d'associations/partenariat et de coopération conjoints.

Dans ce cadre, les programmes nationaux/multinationaux constituent un des champs d'action prioritaires de l'IEVP qui absorbent une partie importante de l'assistance financière prévue par la politique de voisinage. Ainsi, l'instrument européen de voisinage et de partenariat couvre soit un programme national soit des programmes destinés à un groupe de pays qui gardent des intérêts communs. Reflétant le degré des progrès désiré par les pays partenaires et leurs capacités à gérer les résultats obtenus par la politique de voisinage, le nouvel instrument de financement est lié aux programmes indicatifs pluriannuels qui déterminent les objectifs poursuivis, les secteurs d'intervention ainsi que les sommes à octroyer.

Au-delà des programmes indicatifs régionaux définis par l'article 12 du règlement 1638/2006, l'article 13 prévoit des mesures spécifiques adoptées par la Commission en vue de soutenir les actions nationales et le développement interne des pays intéressés. Ces mesures spécifiques, qui ne correspondent à aucun type de programme, pourraient s'inclure dans des programmes nationaux non prévus.

De toute façon, la méthode d'adoption des programmes nationaux est déterminée par l'article 7§1 du règlement 1638/2006 qui consolide le mode et les

modalités de l'adoption des programmes d'action toujours compatibles aux Plans d'action pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est. La période de leur mise en œuvre dépend de la difficulté de leurs priorités et les programmes nationaux d'action prennent la forme d'actions pluriannuelles dotées d'enveloppes financières pluriannuelles. Un rôle spécial est octroyé au Comité prévu par l'article 26§1 qui peut intervenir lors de la concrétisation des actions financées par l'IEVP, selon l'article 26§2 du même règlement.

Dans ce cadre général de la formation des procédures du financement, c'est la Commission qui garde le rôle de la détermination des enveloppes à consacrer à chaque programme compte tenu de ses capacités à déterminer les besoins des pays partenaires, leurs caractéristiques spéciales et les possibilités de l'aide communautaire. En outre, la Commission se détermine comme l'acteur principal de la mise en place de l'IEVP à mesure qu'elle adopte, sur un plan annuel, les programmes d'action toujours en accord avec les documents des stratégies⁷⁴⁴.

Sans définir concrètement les programmes nationaux et multinationaux, le règlement renvoie aux programmes indicatifs régionaux qui définissent aussi les actions nationales. Dans le cadre des programmes nationaux/multinationaux, l'Union a publié des programmes pour la région orientale de l'Europe, l'un pour la période 2007-2010 et l'autre pour toute la période budgétaire 2007-2013. Plus précisément, le programme court intitulé « programme indicatif pour la région orientale de l'IEVP » ne constitue qu'une part du document de stratégie 2007-2013, adopté par la Commission le 7 mars 2007. A l'exception de la Biélorussie qui ne participe pas pour l'instant à la politique de voisinage, le programme indicatif définit, en premier lieu, les champs d'intervention de l'IEVP en numérotant cinq domaines d'actions prioritaires : les réseaux, l'environnement et les forêts, la gestion des frontières et la migration, les activités « d'intercommunautés » et les mines antipersonnelles, les débris de guerre explosifs ainsi que les armes légères et de petit calibre. Dans ce cadre, tous ces domaines actions, sauf la coopération transfrontalière, pourraient être éligibles pour supporter des programmes nationaux ou multinationaux, c'est-à-dire des

⁷⁴⁴ Titre IV du Règlement 1638/2006, art. 12, mise en œuvre de l'IEVP, adoption des programmes d'action

programmes couvrant l'assistance à un pays ou impliquant une coopération régionale et auxquels les Etats membres peuvent participer.

Le document de stratégie 2007-2013 destiné à compléter les documents de stratégie par pays, constitue la liaison entre l'assistance prévue pour les pays partenaires orientaux et l'aide offerte au sein de l'IEVP. Ce document primordial de l'IEVP permet de classer les programmes d'action et voir où les programmes nationaux peuvent trouver une place et une source de financement dépassant les programmes financiers déjà mis en place. En effet, des programmes pour l'atténuation des conflits, le renforcement de la justice et la sécurité, la gouvernance et la démocratie, la protection de l'environnement, l'énergie et les transports sont toujours disponibles pour les pays partenaires qui sont intéressés. Dans cette liste des programmes, il est possible d'ajouter l'éducation et les activités intercommunautaires dans la mesure où elles impliquent plus d'un pays partenaire et sont orientées vers la mobilisation de la société civile.

1.2. Les programmes thématiques

La prévision initiale de la communication de la Commission cristallisant les caractéristiques de l'IEVP⁷⁴⁵ pour une catégorie spéciale des programmes thématiques dévoile d'une part, le désir profond de l'Union d'offrir à ses partenaires une large gamme d'actions capable de renforcer leur approche et d'autre part, la possibilité pour chaque pays partenaire de développer le domaine dont l'importance est cruciale pour ses affaires internes, son histoire et son avenir politique et culturel.

Etant analysés et dédiés par la communication du 29.9.2004 « aux programmes destinés à traiter, de manière visible et manifeste, des problèmes globaux présentant un intérêt particulier ou le cas échéant, les prévisions externes relatives aux politiques internes », les programmes thématiques gardent dans leur noyau dur le partage commun des problèmes par plusieurs pays partenaires dont la résolution concerne un ou plusieurs Etats membres. En outre, même la coopération transrégionale entre les

⁷⁴⁵ Communication de la Commission COM (2004) 628 final, 29.9.2004

pays partenaires et les États membres pourrait être financée au sein des programmes thématiques dans la mesure où cette coopération a un caractère régional et sert à un problème spécifique de la région orientale de l'Europe.

A cet égard, le document de stratégie 2007-2013, au-delà des domaines d'actions générales qui pourraient faire l'objet des programmes thématiques comme l'environnement et les conflits transrégionaux, détermine les premiers cinq programmes thématiques supportés par l'IEVP. Ainsi, deux projets particulièrement importants pour la région orientale sont les programmes « démocratie et droits de l'homme » et « migration et asile ». De plus, trois autres programmes concernant l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles ainsi que le renforcement de la société civile et les acteurs non étatiques sont insérés par l'IEVP.

Pourtant, la mise en œuvre des programmes thématiques est liée à une problématique assez cruciale pour leur viabilité. En raison de leur connexion ou même encore de leur identification dans les enveloppes nationales ou régionales de l'IEVP, le lancement des actions thématiques supplémentaires est possible dans la mesure où elles sont capables de produire une nette valeur ajoutée. De toute façon, l'ampleur et le nombre des programmes et des mesures thématiques restent limités en raison de leur dissimulation par les programmes nationaux ou multinationaux et ensuite par leur objet spécifique qui ne peut pour l'instant échapper aux programmes numérotés par le document de stratégie pour la région orientale.

Les programmes thématiques sur la démocratie et les droits de l'homme, la migration et l'asile sont sans doute ceux qui dominent ce type des programmes en raison de l'existence d'un programme précédent permettant la succession par des instruments inventés par l'IEVP. Ainsi, l'IEVP a prévu dès 2007, le financement du nouvel instrument de démocratie et des droits de l'homme qui a remplacé l'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) dans la région de l'Europe de l'Est. On note comme actions principales du nouveau programme et son instrument d'action sur la démocratie et les droits de l'homme, la protection des militants des droits de l'homme, le renforcement des réformes démocratiques, la promotion de la liberté d'expression, l'alignement du cadre juridique aux normes internationales et l'amélioration des missions d'observation électorale.

En outre, le programme sur la migration est destiné à remplacer le programme en cours « AENEAS » qui a succédé aux programmes nationaux mis à disposition au titre de la ligne budgétaire B7-667 et qui sont orientés vers des actions contre le crime organisé transnational, la gestion frontalière et la gestion de la migration, y compris de l'asile. Pourtant, dans la mesure où les programmes frontaliers constituent un domaine d'action spécial l'IEVP prévoit une initiative concrète sur la migration et l'asile qui profite d'un financement autonome au sein de la programmation stratégique de l'IEVP pour la région européenne orientale. Ainsi, des mesures sur l'amélioration du cadre législatif relatif à la migration pour qu'il puisse être aligné sur les normes européennes et internationales et sur la formation des personnes chargées des questions de migration et d'asile sont insérées comme objectifs principaux du programme thématique « migration et asile ».

1.3 Les programmes transfrontaliers

S'agissant des programmes couvrant des régions transfrontalières et des problèmes partagés par des pays limitrophes à l'Union, leur mise en œuvre exige l'implication au minimum d'un Etat membre qui dispose une partie commune frontalière avec un ou plusieurs pays partenaires. Vu l'importance des programmes transfrontaliers tant pour la sécurité régionale que la prospérité des pays partenaires, le règlement 1638/2006 consacre son Titre III à la coopération transfrontalière.

Dans ce cadre, le règlement veille à clarifier le fait que les programmes transfrontaliers couverts par l'IEVP n'excluent pas les zones maritimes situées en bordure d'un bassin maritime commun, en définissant les unités territoriales éligibles qui peuvent bénéficier de l'assistance prévue par l'IEVP. Ainsi, la mise en œuvre des programmes transfrontaliers est possible, soit dans les unités territoriales de niveau NUTS III⁷⁴⁶ situées le long des frontières terrestres entre les Etats membres et les pays

⁷⁴⁶ La nomenclature des unités territoriales pour les statistiques (NUTS) est une classification régionale commune que l'Union européenne utilise à des fins statistiques. Ce système classe les pays régions par ordre décroissant d'importance, de NUTS 1 à NUTS 5. Les régions III sont équivalentes à un

partenaires, soit dans les unités territoriales de niveau NUTS III situées le long de routes maritimes importantes, définies par la Commission dans le document de stratégie et finalement dans le cas des unités territoriales côtières de niveau NUTS II, situées en bordure d'un bassin maritime commun aux Etats membres et aux pays partenaires⁷⁴⁷. Dans des cas spécifiques, les programmes transfrontaliers peuvent aussi être appliqués dans des régions frontalières indiquées précédemment.

La coopération transfrontalière constituant un objectif important non seulement de la politique de voisinage mais aussi de la politique de pré-adhésion pourrait s'articuler sur la base soit des programmes bilatéraux, c'est-à-dire des programmes concernant deux pays frontaliers, soit des programmes multilatéraux qui impliquent plus de deux pays qui ont des frontières partagées ou un groupe de pays, comme par exemple, les pays de la mer Noire. Cette coopération transfrontalière menée dans le cadre des programmes pluriannuels est mise en œuvre grâce à l'assistance communautaire et plus précisément aux programmes conjoints, définis par le document de stratégie régionale et spécifique par pays. Ces programmes conjoints élaborent des projets d'action régionaux décidés conjointement et reflétant les priorités locales posées par les pays partenaires.

De cette manière, ce sont les pays partenaires qui définissent le contenu des programmes transfrontaliers en mettant en priorité les besoins et les actions urgentes pour la région d'après les caractéristiques spécifiques de chaque région. Pourtant, le réexamen des priorités et des programmes d'action est possible au sein de la Commission qui les approuve ou par les pays partenaires eux-mêmes⁷⁴⁸. Le principe du partenariat, dont l'implication à l'évolution de l'IEVP est pertinente, offre la possibilité aux pays partenaires de choisir les actions adéquates avec les priorités locales.

De plus, le règlement prévoit la création d'une autorité de gestion commune qui est chargée de la mise en œuvre des programmes conjoints transfrontaliers, toujours dans le cadre de la gestion partagée. Cette autorité, installée dans un Etat membre,

département français ou un comté britannique. La classification NUTS est régie par le Règlement (CE) no 1059/2003

⁷⁴⁷ Règlement 1638/2006, Titre III, coopération transfrontalière, article 8, paragraphe 1

⁷⁴⁸ Article 7, paragraphe 3 du Règlement 1638/2006

peut être toute autorité publique ou privée et tout organisme, notamment l'Etat lui-même, opérant au niveau national, régional ou local et doté de la capacité financière et administrative nécessaire pour gérer l'assistance communautaire au sein de l'IEVP. L'autorité de gestion commune peut être déménagée dans le territoire d'un pays partenaire dans le cas où les pays partenaires le proposent⁷⁴⁹.

De son côté, le document de stratégie 2007-2013 traite la gestion des rivières et des bassins transfrontaliers, le développement des couloirs transnationaux et la lutte contre les menaces transfrontalières dans les priorités de la coopération transfrontalière désignée par l'instrument européen de voisinage et de coopération. Le renforcement de ce type de coopération est effectué par la mise en valeur du cadre général de coopération régionale et de l'intensification des contacts intercommunautés en vue de favoriser chaque mesure visant à la sécurité, la stabilité et la prospérité dans la région orientale de l'Europe. Une mention spéciale est faite aux défis environnementaux transfrontaliers et plus précisément à la réduction des risques pour l'environnement et de la pollution et l'utilisation des ressources naturelles ainsi qu'à la coopération au niveau des transports.

Tous les points importants et les modalités de la mise en œuvre de la coopération transfrontalière sont inclus dans le document publié par la Commission intitulé « IEVP, coopération transfrontalière, document de stratégie 2007-2013 ». Ce document exprimant l'importance de la coopération fonctionnant au profit des deux côtés des frontières lie cette coopération aux fonds internes et externes du budget européen et souligne les principaux objectifs politiques de la coopération transfrontalière. La promotion du développement économique des régions au fil des frontières partagées, le traitement des défis communs des régions transfrontalières comme la santé publique, l'environnement et la criminalité organisée, le renforcement de contacts intercommunautés frontaliers et la garantie de l'efficacité et de la sûreté des frontières, la migration incluse, sont les priorités des programmes frontaliers soutenus au niveau de financement par l'IEVP. Alors que la majorité de ces cibles fait aussi partie des instruments préexistants de l'IEVP, le présent document définit la période transitoire de l'instrument FEDER⁷⁵⁰, Tacis SPF et MEDA vers l'instrument

⁷⁴⁹ Article 10, paragraphe 2 du Règlement 1638/2006

⁷⁵⁰ Fonds européens de développement régional

global de l'IEVP. Ce dernier se trouve avec la coopération opérationnelle coordonnée par FRONTEX et Europol ainsi que les politiques de migration, d'asile, de visa et de pêche associées à la coopération transfrontalière.

2. Les engagements budgétaires et l'Instrument européen de voisinage et de partenariat

Le financement de la politique de voisinage est effectué au sein d'une variété de sources qui se complètent en offrant la possibilité de l'accomplissement des programmes prévus par les Plans d'action, les textes juridiquement contraignants et les documents de stratégie. Le « document d'orientation »⁷⁵¹ de la Commission sur l'évolution de la politique de voisinage met en place la base du financement de cette politique en distinguant la période du financement d'avant l'apparition de l'IEVP et la période de la mise en œuvre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat. Plusieurs types de programmes de financement ont été prévus par des documents divers publiés dans le cadre de la politique de voisinage comme « la facilité pour la gouvernance » et « la facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage » (ci-après FIVP), dotés d'une enveloppe indicative de 50 millions d'euros chacun à charge du budget de l'Union. A cet égard, on note l'élément primordial de l'interaction et l'interconnexion des instruments financiers agissant dans le cadre de la politique de voisinage.

En outre, selon la Commission européenne et son document explicatif sur le cadre financier de l'Union pour la période 2007-2013, 5,7% des dépenses de l'UE sont consacrés à l'IEVP en tant qu'acteur mondial tandis que 1% est géré par les pays tiers. La Commission admet que 6 centimes sur 1 euro sont consacrés à la coopération avec les pays tiers, les pays voisins inclus. De plus, toute incidence budgétaire relève actuellement des actions extérieures de l'Union, d'après la rubrique 4 du budget de l'Union⁷⁵².

⁷⁵¹ Communication de la Commission COM (2004) 373 final, 12.5.2004

⁷⁵² Rapport du Parlement européen sur l'Europe élargie – Voisinage, 5.11.2003

Le montant total de 12 milliards d'euros prévu pour financer chaque action encadrée dans la politique de voisinage pour la période 2007-2013 et au sein de l'IEVP a été jugé insuffisant pour certains acteurs de la PEV⁷⁵³ en comparaison des cibles visées par cette politique extérieure. Planifié pour l'ensemble des pays partenaires et la Russie, le financement de l'IEVP ne peut pas constituer « la douche d'or » d'après la Commission⁷⁵⁴ qui est surtout chargée de la programmation et la mise en œuvre d'allocation des fonds pour la politique de voisinage.

Au niveau régional de l'Europe de l'Est, les nouvelles perspectives financières insérées par l'IEVP à partir de 2007, sont beaucoup plus flexibles que les précédentes qui se caractérisaient par une difficulté de l'octroi, des modalités et du nombre des ressources financières disponibles. En effet, l'apparition de l'IEVP a provoqué l'augmentation simultanée de 32% en prix constants du budget pour les pays voisins ainsi que l'élargissement des champs qui pourraient en profiter, toujours dans le cadre des perspectives de développement définies par la politique de voisinage. De plus, le nouveau cadre financier constitue parallèlement un nouvel instrument innovant en ce qui concerne les principes et les objectifs de la mise en place du plan financier pour la période 2007-2013. Parmi ces éléments progressifs, on distingue le renforcement de l'équilibre approprié dans la répartition du financement entre les zones géographiques couvertes et la nécessité de limiter l'implication directe de la Commission dans la mise en œuvre de la gestion, l'élimination des obstacles à l'absorption des fonds, la mise en compte des bonnes performances et la prise en compte des critères plus objectifs, selon les caractéristiques spécifiques des pays partenaires pour l'octroi de l'aide.

D'un autre côté, une critique indéniable est faite par une partie importante des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique de voisinage et l'IEVP. Son caractère flou, les ambiguïtés politiques et les réticences bilatérales de l'évolution de la politique de voisinage créent des obstacles continus à sa mise en œuvre. Or, la non concrétisation de la cible profonde de la politique de voisinage, qui ne définit pas le

⁷⁵³ On cite par exemple le discours de Jean-François DREVET, ex-officiel de DG Regio à la conférence de Genshaen en 2006, qui a souligné le conservatisme financier de la PEV prévoyant seulement 4 euros per capita pour la période 2000-2006 tandis que la Turquie recevait 5 euros per capita pour la même période

⁷⁵⁴ Entretiens, DG Relex, février 2006

point maximal des relations conventionnelles bilatérales dès que les pays partenaires accomplissent les obligations posées par les Plans d'action, ainsi que les conflits internes de l'Union, entre les Institutions et les États membres sur la finalité de la politique de voisinage et le degré de son évolution, ne permettent pas l'absorption désirable des fonds et du financement prévus par l'IEVP. En outre, d'autres inquiétudes sont apparues dans la mise en œuvre de l'IEVP comme celle du Parlement européen qui a peur de la dégradation de son rôle de contrôle des enveloppes financières inclus dans les documents nationaux et les documents de stratégie⁷⁵⁵.

En ce qui concerne la région orientale de l'Europe, un montant total de 223,5 à 260,6 millions d'euros est octroyé aux pays partenaires afin qu'ils puissent réaliser les programmes définis par les Plans d'action et les programmes indicatifs régionaux. De ce budget, les cinq domaines prioritaires revendiquent une répartition égale de l'argent du financement régional. Les réseaux ainsi que la protection de l'environnement et forêts reçoivent la majorité du budget, c'est-à-dire 25 à 35%, les activités d'intercommunautés et d'information 10 à 15% et le domaine de la gestion des mines terrestres des débris de guerre explosifs, des armes légères et de petit calibre 5%. En reflétant les ambitions de la politique de voisinage, la part du cadre financier total de l'action extérieure de l'Union pour la période 2007-2013, destinée à couvrir les actions au sein de l'IEVP, touche 16%, c'est-à-dire 11.181 milliards d'euros.

De plus, le montant total de 350 millions d'euros avait été prévu pour la région orientale de la politique de voisinage et pour la période 2010-2013, en augmentant la somme totale des ressources financières consacrées à la mise en œuvre de la politique de voisinage à 1,9 milliard d'euros⁷⁵⁶. Cette deuxième phase de financement a introduit de nouvelles priorités d'action sur la base d'un programme de construction institutionnelle compréhensive (CIB) ainsi que des programmes pilotes du développement régional (PRDPs). En outre, l'IEVP offre le montant de 154 millions d'euros pour les « initiatives amiral » dans le cadre du plan d'action multilatérale du partenariat oriental. Ainsi, on note parmi eux l'aide à 44 millions d'euros pour

⁷⁵⁵ Avis de la Commission des budgets sur la révision de l'IEVP (2008/2236(INI), 11.12.2008

⁷⁵⁶ Sommet de Varsovie sur le partenariat oriental, 29-30 septembre 2011

l'initiative sur la gestion des frontières, 50 millions d'euros pour la soutenance des petites et moyennes entreprises, 32 millions pour le marché énergétique, 12 millions d'euros pour la prévention des catastrophes naturelles et celles causées par l'homme et 32 millions consacrés aux actions pour l'environnement. Les programmes pour la culture et la coopération avec le Conseil de l'Europe obtiennent la somme de 16 millions d'euros afin qu'ils puissent être accomplis par les pays partenaires de l'Europe de l'Est.

B. LES INSTRUMENTS PRÉEXISTANTS À L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT ET LEUR CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

L'instrument principal du financement de la politique de voisinage est apparu deux ans après la mise en œuvre de cette politique régionale. Pourtant, la PEV devait fonctionner au sein des instruments préexistants dès l'apparition des accords de partenariat et de coopération jusqu'à l'apparition de l'IEVP. Ainsi, diverses ressources financières contribuaient à l'octroi de l'aide nécessaire malgré leur présence sporadique et le manque de cohésion de leur fonctionnement dont le rôle autonome démantelait la grande image de la contribution financière de l'Union dans le cadre de la politique de voisinage.

Dans ce cadre, le plan cohérent d'un instrument pertinent capable d'absorber presque chaque mécanisme d'allocation des fonds aux pays voisins a provoqué la question de savoir si l'IEVP complète ou remplace les instruments existants vu les méthodes prévues et l'efficacité souhaitée par la mise en œuvre de l'IEVP.

Dans l'objectif d'une approche financière et politique plus large afin que l'Union puisse répondre aux questions spécifiques nées parallèlement à l'évolution de la PEV, la concentration des instruments financiers existants sous la tutelle d'un seul mécanisme offre sans doute une cohérence maximale dans l'assistance aux pays partenaires, simplifie les procédures d'octroi de l'aide et donne la possibilité aux bénéficiaires de participer aux diverses activités communautaires et déjà européennes.

A cet égard, le programme TACIS (1) garde son rôle de financement primordial dans la région orientale de l'Europe mais il ne vise pas seulement l'assistance technique et le développement durable des pays partenaires de l'Europe de l'Est. Le TAIEX (2), le programme à court terme pour le renforcement des capacités institutionnelles, l'Etat de droit et la bonne gouvernance, peut maintenant contribuer aussi à l'intégration économique progressive des pays partenaires tandis que des initiatives plus spécifiques comme TWINNING (3) et INTERREG (4) complètent en même temps les autres programmes similaires ainsi que l'effort-cadre poursuivi par l'instrument global de financement.

1. Le programme TACIS

Dans la mesure où le programme TACIS a constitué pour une période longue l'instrument fondamental du financement des programmes transfrontaliers et de l'assistance technique des nouveaux Etats indépendants, le nouveau plan pour le financement de la région orientale limitrophe de l'UE devait prendre en considération la contribution de TACIS suite à l'évolution des relations bilatérales. Sa contribution au passage des NEI⁷⁵⁷ vers la nouvelle époque politique et économique ne pouvait pas garder son caractère monolithique de l'assistance technique mais elle devait aussi proposer ses services au niveau économique et politique.

La mise en place des accords de partenariat et de coopération a renforcé le rôle de TACIS dont la contribution à l'exécution des APC peut prendre la forme de l'harmonisation législative, de la promotion de standards et de certificats, du développement du secteur privé et des petites et moyennes entreprises mais aussi de la promotion des réformes éducatives en passant par des programmes de formation des enseignants et du renforcement de la consolidation institutionnelle. Ainsi, un autre visage de TACIS, plus large et plus effectif est devenu possible grâce à la politique de voisinage et le nouveau plan de financement des relations bilatérales.

⁷⁵⁷ Précité, note 93

A cet égard, l'IEVP a été fondé sur la base des instruments prédécesseurs, leurs résultats dans les pays appliqués et leurs effets sur la transformation des pays partenaires est certaine sans toutefois méconnaître ou ignorer le rôle important de ces instruments dans l'approche des pays de l'Europe de l'Est à l'Union. Elle a également permis leur contribution à l'adaptation des pays partenaires aux normes et aux standards européens. L'incorporation du TACIS à l'IEVP s'annonce déjà dans la communication du 1.7.2003 « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage », lequel constitue l'organe primordial de l'aide financière et technique aux pays partenaires de l'Europe orientale afin que la politique de voisinage puisse garantir la promotion du développement économique et social durable, le renforcement des actions environnementales, la sécurisation des frontières communes et la promotion des actions locales inter-communautés. Son rôle spécial de renforcement de la coopération transfrontalière qui dépasse son caractère unidimensionnel, est dévoilé par la référence spécifique de la communication sur le programme « TACIS de coopération transfrontalière » dont le fonctionnement dans le cadre du programme PHARE est déjà mis en œuvre aux frontières partagées des quelques Etats membres et de ses voisins orientaux.

De plus, l'apparition de l'IEVP a obligé l'Union à faire évoluer son règlement TACIS de 2000⁷⁵⁸ et à créer un nouveau cadre pour l'instrument absolument destiné aux pays partenaires de l'Europe de l'Est. La liaison de TACIS aux Plans d'action et aux nouvelles mesures insérées par les derniers, dont l'ampleur et la dynamique est plus large que ceux du passé, donne à TACIS une nouvelle dimension adaptée aux nouveaux défis apparus après la mise en œuvre de la politique de voisinage. On cite par exemple la candidature lancée par le Comité anti-monopole d'Ukraine et l'UE dans le programme de TACIS et le renforcement des relations harmonieuses du droit de la concurrence entre l'Union et les pays voisins de l'Europe de l'Est. De 3,1 milliards d'euros pour la phase préparatoire 2000-2007 de l'IEVP, les fonds de TACIS ont été augmenté sous la tutelle du nouvel instrument de financement de l'Europe orientale pour atteindre environ 6 millions d'euros, pour les actions commencées dans le cadre de TACIS et jusqu' à la succession par l'IEVP.

⁷⁵⁸ Règlement 99/2000/EC

Depuis son apparition en 1991 jusqu'à 2005, le programme TACIS a offert 7.000 millions d'euros aux pays de l'Europe de l'Est dont 1.731 sont octroyés à l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. Parmi les programmes bénéficiaires de TACIS, on trouve des programmes pluri-nationaux qui traitent des défis communs à tous les NEI comme l'énergie et la fermeture de la centrale de Tchernobyl, le projet Traceca qui réunit huit pays et concerne les transports et le programme TACIS-TEMPUS visant à restructurer les établissements d'enseignement supérieur des NEI⁷⁵⁹.

La mise en œuvre de l'IEVP a changé les données sur le rôle de TACIS et l'a transformé à une partie constitutive de l'instrument principal dont la contribution reste importante vu l'apparition d'une série d'instruments adjoints à l'IEVP. L'assistance financière prévue par le nouvel instrument de financement vise à la création d'une zone de prospérité et d'intégration en remplaçant le programme géographique TACIS dont la présence pour la première phase 2004-2006 de la politique de voisinage constitue l'espace transitoire nécessaire pour le passage à l'ère de l'IEVP. Finalement, c'est la communication COM (2004) 628 final qui dévoile l'intention de la Commission pour la disparition de TACIS et l'article 31 du règlement (CE) 1638/2006⁷⁶⁰ qui met fin à TACIS en abrogeant le règlement 99/2000, fondateur de l'instrument sur l'assistance technique aux nouveaux États issus de l'ex-URSS.

2. Le programme TAIEX

Dans l'ordre financier européen, l'instrument du Bureau d'échange d'informations sur l'assistance technique (TAIEX) constitue un instrument additionnel de l'aide financière destinée aux pays voisins dans la mesure où il propose des projets à court terme pour la promotion de l'État de droit, la bonne gouvernance et les capacités institutionnelles des États partenaires, à la base de la coopération avec les programmes TACIS et TWINNING.

⁷⁵⁹ Précité, note 93

⁷⁶⁰ Communication COM (2004) 628 final du 29.9.2004 suivie par le Règlement 1638/2006, article 31

Créé en 1995 pour assister la transmission de l'acquis sur les aspects du marché intérieur européen aux Etats candidats à une adhésion à l'Union, le programme TAIEX a été considéré applicable au cas de la politique de voisinage dans la mesure où cette dernière visait à l'intégration progressive des pays partenaires au marché intérieur de l'Union et au renforcement de leurs institutions⁷⁶¹. Dans ce cadre, la DG AidCo a accepté l'insertion du TAIEX à son unité qui coopère avec Twinning sur le modèle de l'Unité de formation des institutions de la DG Elargissement et en juin 2006, la Commission a accepté l'inclusion du TAIEX à l'IEVP.

Le programme TAIEX, connecté à la politique de voisinage, a contribué au financement des pays partenaires pour la période 2007-2013. En constituant un des mécanismes principaux de transmission de la connaissance de l'acquis et des meilleures pratiques, le TAIEX complète l'IEVP et confère aux États de l'Europe de l'Est la possibilité de la transition économique et l'intégration au marché européen.

Ainsi, la participation des pays partenaires dans des programmes ou des séminaires financés par TAIEX comme le séminaire de juillet 2009 sur la sûreté d'alimentation a été réalisable depuis 2006 quand le Conseil s'est décidé à inclure le TAIEX dans la politique de voisinage⁷⁶² et rendre possible les profits liés à la mise en place de TAIEX pour les pays partenaires. Dans ce cadre, les demandes TAIEX des pays partenaires de l'Europe de l'Est étaient de 547 pour la période 2006-2009 et le taux d'augmentation d'application était de 36% de 2008 à 2009.

A cet égard, le TAIEX a constitué un instrument important pour l'octroi des informations et des consultations vers les pays partenaires afin qu'ils puissent réussir la convergence la plus grande possible avec la législation européenne et ainsi adopter les meilleures pratiques européennes dans le secteur de l'administration publique. La décision du Conseil du 23 janvier 2006⁷⁶³ a satisfait les exigences des pays partenaires qui pourraient profiter d'un instrument de transition grâce à la formation technique, le

⁷⁶¹ Communication de la Commission COM (2004) 373 final du 12.5.2004, Document d'orientation de la politique de voisinage, «*Lier les instruments existants à la politique*»

⁷⁶² Décision du Conseil 2006/62/CE du 23.1.2006

⁷⁶³ La décision du Conseil du 23 janvier 2006 a mis en place un plan d'application du TAIEX dans les relations bilatérales avec les pays partenaires et la Russie, O.J.L. 32/80, 4 février 2006

réseau des données (data base) et un éventail des informations prévues par sa mise en œuvre.

Ainsi, pour une période de 20 mois, de mai 2006 à décembre 2007, les demandes des pays partenaires de l'Europe de l'Est sont nombreuses pour qu'ils puissent financer des programmes relatifs au TAIEX. La Moldavie déposait deux demandes par mois, la Géorgie et l'Ukraine, une à deux par mois, et les autres pays, moins d'une demande par mois. Les pays de l'Europe de l'Est ont préféré les demandes pour des missions tandis que 17% des demandes ont été refusées pour des raisons de duplication avec TWINNING ou pour des raisons d'incompatibilité avec les objectifs du TAIEX.

Le grand intérêt des pays partenaires relevé par le nombre des demandes pendant les premières années de la mise en œuvre du TAIEX est renforcé par la programmation de plusieurs séminaires afin que la région du Caucase du Sud et celles ayant des frontières terrestres orientales soient cohérentes et intégrées au cadre du TAIEX. En outre, la Commission, en voyant tout cet intérêt des pays partenaires, a organisé en 2008 des programmes pluri-étatiques TAIEX sur la base des points communs ainsi qu'un dialogue politique sur des divers secteurs.

En effet, la possibilité d'offrir des capacités du TAIEX aux pays partenaires de l'Europe de l'Est, après son extension aux Balkans occidentaux en 2003, cache la perspective d'une coopération accrue avec l'Union jusqu'à une candidature possible pour leur adhésion à l'UE, au fur et à mesure que le TAIEX devient principalement un instrument de pré-adhésion déjà appliqué dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Lié aux Plans d'action, le TAIEX constitue l'axe principal de transmission des connaissances et de fourniture de savoir-faire de l'acquis communautaire vers les pays partenaires de l'Europe de l'Est. Son importance particulière dans le cadre du processus de transition des nouveaux Etats membres rend nécessaire l'adoption du programme au sein de l'IEVP et conformément aux règles appliquées dans les PECO et les Balkans occidentaux.

Enfin, on doit souligner le fait que la mise en œuvre du TAIEX s'appliquait de préférence dans les pays partenaires qui étaient bénéficiaires des Plans d'action et surtout des programmes d'intérêt partagé avec l'Union. Dans un deuxième temps,

l'assistance fournie par le TAIEX incluait des programmes spécifiques pour les pays de l'Europe de l'Est comme des programmes de jumelage et surtout des programmes d'assistance technique. Pourtant, la mise en œuvre du TAIEX se caractérisait par l'équilibre géographique dans la mesure où il devait de préférence être réparti équitablement sur le plan géographique. Ainsi, pour l'Union européenne, le respect de l'équilibre géographique du TAIEX impliquait l'allocation offerte alignée sur les programmes d'actions régionales et dans le respect des Plans d'action déjà mis en œuvre.

3. Le programme TWINNING

Malgré la spécificité de la politique de voisinage au niveau géographique et politique, la création du partenariat oriental a amoindri l'intérêt de certains États membres – surtout ceux qui ne partagent pas de frontières communes avec les pays partenaires – et par conséquent leur « générosité » pour le financement de l'évolution de la PEV. Le recours à l'IEVP pour le soutien financier de chaque action des pays partenaires est inopérant lorsque les mesures à entreprendre ne sont pas prévues par le contenu de ce nouvel instrument de financement de la politique de voisinage.

Cependant, l'incorporation dans la PEV d'un ensemble d'instruments financiers apparus avant sa mise en place et expérimentés pendant une longue période a conduit l'Union à les inclure dans le cadre de financement des relations bilatérales avec les pays de l'Europe de l'Est.

Le TWINNING est apparu en 1997 dans le cadre de la politique européenne d'élargissement pour soutenir les capacités des pays candidats à adhérer à l'Union dans la mesure où une série des réformes institutionnelles seraient complétées. Du côté de la politique de voisinage, le TWINNING a offert la possibilité d'une relation de « jumelage »⁷⁶⁴ entre les experts à long terme provenant des États membres et les ministères ou les institutions publiques des pays partenaires, une coopération accrue dans les domaines où les experts européens ont une expérience indéniable. Or, les

⁷⁶⁴ Le mot anglais « *twinning* » s'interprète comme jumelage

officiels des États membres pourraient contribuer au transfert des connaissances et des techniques acquises aux niveaux législatif, réglementaire et institutionnel. En outre, l'importance du TWINNING vient du fait qu'il a été également utilisé par les programmes CARDS, TACIS et MEDA.

Un projet TWINNING exige la désignation de deux chefs de projet, l'un d'un État membre et l'autre d'un pays bénéficiaire. Ces personnes sont compétentes de la mise en œuvre du projet et de sa coordination. Ils doivent coopérer avec le conseiller résident de jumelage (CRJ), un fonctionnaire détaché d'un EM de l'UE pour une période d'au moins 12 mois. Le CRJ apporte l'expertise dans les aspects législatifs et administratifs de l'UE. En général, les États membres jouent le premier rôle dans la mise en place des projets de TWINNING avec les pays bénéficiaires qui contribuent aux projets avec des ressources humaines, d'espaces de bureau et de lieux de formation et d'éducation.

Les pays du Caucase du Sud et l'Ukraine ont introduit TWINNING dans l'exercice de leur politique intérieure surtout en vertu des Plans d'action dans les domaines du marché interne, de la justice, de l'énergie, des transports, de la recherche, de l'environnement et des politiques sociales. Ainsi, le TWINNING a commencé à fonctionner dans les territoires des pays partenaires grâce à l'envoi d'experts administratifs par les États membres aux gouvernements des pays tiers. Seulement en 2008, 87 accords et en 2010, 114 conventions ont été établis grâce au TWINNING en renforçant les réformes sectorielles des ex-pays soviétiques et sollicitant l'adoption de l'acquis par les nouveaux voisins orientaux. De plus, 41 programmes de coopération ont été mis en place dans les pays de l'Europe de l'Est pour la période 2005-2009 et 43 ont été planifiés pour la même période. L'Ukraine et l'Azerbaïdjan se trouvent en tête à l'instar de la Moldavie et l'Arménie qui sont en retard en ce qui concerne la mise en œuvre du TWINNING. Pourtant, le programme interrégional pour les pays de l'Europe de l'Est ne fait aucune référence au TWINNING en comparaison avec le TAIEX, le programme prioritaire de l'IEVP.

Pourtant, la mise en œuvre du programme a été entravée par une série d'obstacles comme les difficultés administratives des pays partenaires, le manque de ressources financières nationales et le changement continu des fonctionnaires chargés du programme. En outre, les pays partenaires ont émis des réticences liées au

caractère purement politique du programme TWINNING qui le rend suspect d'espionnage. Cette difficulté est apparue dans la mise en œuvre du programme dans les PECO sans promettre pour autant la «carotte» de la candidature.

4. L'INITIATIVE INTERREG

L'instrument INTERREG⁷⁶⁵ pour les pays partenaires de l'Europe de l'Est, engendré par l'IEVP, prend le relais des programmes thématiques INTERREG III A (coopération transfrontalière), INTERREG III B (coopération transnationale) et INTERREG III C (coopération interrégionale). Cette assistance au titre du programme INTERREG veille à la promotion du dialogue et des réformes politiques, à la coopération transfrontalière en passant par la mise en place des mesures visant à atténuer la pauvreté et à renforcer l'économie du marché.

Les programmes INTERREG interviennent pour les régions frontalières « *dans le cadre des partenariats auxquels sont associés les pouvoirs nationaux, régionaux et locaux des pays concernés* »⁷⁶⁶. Ces programmes pourraient constituer la base pour les programmes de voisinage planifiés dans le cadre de la politique de voisinage

Le Parlement européen, dans son rapport du 5 novembre 2003⁷⁶⁷ s'interroge sur la comptabilité du programme INTERREG III B avec les projets pilotes de la coopération transnationale et propose la mise en œuvre d'un instrument de financement doté des mécanismes d'INTERREG III A et C, prévoyant notamment la participation des autorités régionale et locale.

⁷⁶⁵ Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 26 juin 1999

⁷⁶⁶ Communication de la Commission, *Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage*, COM (2003) 393 final du 1.7.2003, point 16

⁷⁶⁷ Rapport du Parlement européen sur l'Europe élargie - Voisinage, A5 – 0378/2003 final, 5.11.2003, point 40 et 41

De plus, la Commission a examiné, en 2003⁷⁶⁸, la possibilité de créer un instrument en vertu de la coordination mise en place durant les dernières années pour INTERREG, PHARE et TACIS. Ainsi, la communication du 1 juillet 2003 a prévu la contribution d'INTERREG en deux temps couvrant la période 2004-2006 et la période allant au-delà de 2006. Au cours de cette deuxième phase l'Instrument de voisinage et de partenariat incorpore INTERREG.

Néanmoins, le premier document de stratégie pour l'Europe orientale pour la période 2007-2013 de l'IEVP⁷⁶⁹ se réfère de façon générale au programme interrégional sans renvoyer directement à l'instrument d'INTERREG et sa contribution au financement de la politique de voisinage, au sein de l'IEVP. C'est le document spécifique de la coopération transfrontalière de l'IEVP pour la période 2007-2013 qui institue le cofinancement des programmes transfrontaliers par l'instrument d'INTERREG et l'IEVP en un seul instrument et un seul processus de programmation⁷⁷⁰. L'importance de sa contribution à la mise en place de la politique de voisinage est relevée du montant total dépensé dans la région pendant la période 2004-2006 atteignant les 700 millions d'euros. L'instrument d'INTERREG mis en place pour les programmes transfrontaliers a été absorbé par l'IEVP en contribuant au financement des initiatives de coopération menées au titre de l'IEVP pour la période 2007-2013 qui s'est élevé à 527,15 millions d'euros. En revanche, le document du programme Instrument européen de voisinage 2014-2020 relatif à la coopération transfrontalière ne fait aucune référence à l'INTERREG dans la mesure où il se réfère à l'Instrument d'assistance de pré-adhésion qui pourrait contribuer au financement des programmes entre les États membres et les pays partenaires⁷⁷¹.

⁷⁶⁸ Communication de la Commission, *Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage*, COM (2003) 393 final du 1.7.2003

⁷⁶⁹ Instrument de voisinage et de partenariat européen, Programme pour la région orientale, Document de stratégie 2007-2013

⁷⁷⁰ Instrument européen de voisinage et de partenariat, coopération transfrontalière, Document de stratégie 2007-2013, Programme indicatif 2007-2010, point 5.1

⁷⁷¹ European Commission, Directorate General for development and cooperation - Europeaid, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020, Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020), point 1.2, p. 3

PARAGRAPHE 2: LE PASSAGE DE L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT À L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET LES AUTRES SOURCES FINANCIÈRES

La politique de voisinage apparue timidement en 2006 se devait de suivre un cadre financier plus précis, selon la programmation financière de la Communauté, sans exceptions ou écarts par rapport au cadre général européen correspondant aux relations extérieures de l'Union. Cela signifie que l'Union devait soit inventer un nouvel instrument pour la région orientale, soit allonger ses outils déjà existants pour la mise en œuvre des autres politiques extérieures de l'Union.

A cet égard, l'instrument européen de voisinage et de partenariat a été incorporé dans le cadre financier de l'Union pour la période 2007-2013 et ensuite dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, au sein du nouvel Instrument européen de voisinage (ci-après IEV) (A). Pourtant, l'Union n'a jamais exclu la contribution financière des autres acteurs dans la région en permettant ainsi la coopération entre les instruments européens et les ressources financières tierces, selon les principes posés par le nouvel Instrument européen de voisinage (B).

A. L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE DANS LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020

L'accomplissement du cadre financier pluriannuel de l'Union en 2013 a créé le besoin du passage de la politique de voisinage et de son instrument de voisinage et de partenariat aux nouvelles données insérées dans le plan financier de l'Union pour la période 2014-2020. Les priorités dominantes pour 2014-2020 définies par le nouveau document de stratégie pour la région orientale 2014-2020 et le programme indicatif pluriannuel 2014-2017, couvrent des domaines de coopération dont le renforcement

apportera une valeur ajoutée et des gains supplémentaires aux profits déjà apportés par la période financière précédente.

Les perspectives du partenariat oriental de la politique de voisinage, surtout dans les domaines de l'énergie, du commerce et de la mobilité, relevées par les déclarations des sommets de Prague en 2009⁷⁷², de Varsovie en 2011⁷⁷³ et de Vilnius en 2013⁷⁷⁴, ont créé un cadre de coopération plus large grâce à l'évaluation des résultats obtenus dans le cadre de l'IEVP jusqu'à 2013 et la spécificité des cibles posées pour la région orientale de la PEV jusqu'à la fin du cadre financier 2014-2020.

Le renforcement des efforts européens vis-à-vis de son voisinage oriental s'effectue proportionnellement, dans la mesure où les pays bénéficiaires accomplissent des progrès dans le cadre du fonctionnement de l'IEVP pendant la période 2007-2013 et surtout dans l'instauration d'une démocratie solide et durable. Ainsi, les objectifs prioritaires au titre de l'IEVP visaient à la création d'un partenariat en vue d'un développement économique inclusif et durable, de l'intégration régionale et de la solidité des capacités de gouvernance des pays partenaires.

Mais ce qui est sûrement le plus important dans la nouvelle ère budgétaire de la politique de voisinage et de l'Union réside dans le règlement No 232/2014 qui établit le nouvel instrument de financement et les conditions dans lesquelles l'Union européenne va financer les pays bénéficiaires au sein de l'Instrument européen de voisinage (ci-après IEV) et des programmes définis pour la première fois par le règlement du 11 mars 2014 (1).

Cette volonté européenne de soutenir les réformes privilégiées encadrées par l'IEV 2014-2020 offre un nouveau cadre dans les relations bilatérales en définissant de nouveau les termes et les conditions de la coopération régionale. La coopération transfrontalière se situe à la tête des priorités régionales d'après le nouvel instrument financier pour la région orientale, dans la mesure qu'elle couvre une gamme des

⁷⁷² Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune du Sommet pour le partenariat oriental 8435/09, Presse 78, Prague, 7 mai 2009

⁷⁷³ Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune du Sommet pour le partenariat oriental 14983/11, Presse 341, Varsovie, 30 septembre 2011

⁷⁷⁴ Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune du Sommet pour le partenariat oriental 17130/13, Presse 516, Vilnius, 29 novembre 2013

actions communes, pas seulement de l'Union avec les pays tiers mais aussi des actions partagées entre les pays partenaires (2).

1. Les programmes financés par le nouvel Instrument européen de voisinage

L'instrument européen de voisinage encadré dans le programme financier pluriannuel 2007-2013 a constitué la première phase de financement par l'Union des pays voisins sans discrimination entre les pays voisins de l'Est et du Sud. Pourtant, la non exclusion de l'adhésion à l'Union des ex-pays soviétiques comme par exemple des pays Baltes et des PECO qui en sont déjà membres exige un traitement financier spécial des six pays frontaliers à l'Est de l'Union.

L'EaPIC, le programme d'intégration et de coopération du partenariat oriental qui est apparu en 2011, a fonctionné comme l'instrument financier transitoire vers la nouvelle période de financement de la politique de voisinage, dès 2014 et jusqu'à la fin du cadre financier pluriannuel 2014-2020. L'aide de 670 millions d'euros prévue par l'EaPIC pour l'accomplissement des programmes nationaux existants a dévoilé la nécessité d'un plan de financement soigneusement conçu pour la région orientale du voisinage européen.

C'est dans ce contexte que le Parlement avec le Conseil ont établi en 2014 un nouvel instrument européen de voisinage (IEV)⁷⁷⁵ en transformant les priorités, les buts et les méthodes de l'octroi de l'aide financière aux pays voisins de l'Europe de l'Est. Le règlement 232/2014, connecté au document de stratégie pour la région orientale 2014-2020 et au programme indicatif pluriannuel 2014-2017, identifie les nouveaux types des programmes développés selon des critères de base et des priorités évoluées dans le cadre des circonstances de financement prévues par l'IEVP 2007-2013.

⁷⁷⁵ Règlement (EU) No 232/2014 du Parlement européen et du Conseil de l'UE du 11 mars 2014 établissant un instrument européen de voisinage, O.J. E.U. L77/27, 15.3.2014

A la lumière de ce règlement et du nouveau programme indicatif pluriannuel, l'instrument européen de voisinage perd, par son appellation, la caractéristique de partenariat. Ainsi, la suppression du mot « partenariat » du règlement arrêtant les dispositions du cadre de financement de la nouvelle ère de la politique de voisinage n'est pas hasardeuse. Le texte de l'IEV et plus précisément les considérations générales des institutions (par. 2) révèlent la nouvelle base du développement des relations européennes avec son voisinage, l'article 8 du traité de Lisbonne sur l'Union qui se réfère spécifiquement aux relations avec les pays voisins⁷⁷⁶ et montre ainsi l'intérêt particulier européen pour les pays qui partagent leurs frontières avec l'Union. En outre, le règlement 232/2014 ne fait plus référence aux accords de partenariat et de coopération du règlement 1638/2006, paragraphe 8, en marquant ainsi le passage du statu de partenariat à celui de l'association, un niveau préparatoire de l'adhésion à l'Union.

À cet égard, l'IEV vise au renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance des pays qui ont déjà fait des progrès significatifs dans ce domaine ainsi que dans celui du développement économique avec les voisins orientaux en appliquant les principes fondés sur le marché et en garantissant la durabilité environnementale et sociale des pays partenaires. En outre, les secteurs de l'énergie, des transports et des interactions régionales ne pouvaient pas être exclus du plan d'action régional.

Dans ce cadre et dans le but principal d'accélérer l'association politique de l'Union avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est, l'article 6 du nouvel instrument de voisinage définit la manière d'agir en vertu des trois types des programmes : les programmes bilatéraux destinés à un pays tiers, les programmes multinationaux et les programmes de coopération transfrontalière qui garde une position particulière dans le règlement.

Pourtant, l'objectif du renforcement des relations bilatérales via l'augmentation d'allocation des fonds pour les programmes régionaux n'est pas synonyme du financement sans limites ou en l'occurrence sans présupposés. La crise financière

⁷⁷⁶ Article 8§1 TUE : « L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées... »

européenne, d'une part, et, d'autre part, la concrétisation des buts de la politique de voisinage qui peut d'ailleurs prêter à critique ont amené l'Union à poser une série de critères afin qu'elle puisse réussir selon la formule : « le moins donner, le plus gagner ». Le robinet du financement s'ouvrira si les pays partenaires satisfont une série de critères liés aux progrès accomplis et selon les niveaux d'ambitions montrés par les pays partenaires.

Dans ce cadre, l'Union doit prendre en considération les besoins des bénéficiaires en utilisant des indications telles que la population et le niveau du développement des pays partenaires, les progrès réalisés sur la politique menée dans le domaine social et économique, les réformes accomplies sur la démocratie et la bonne gouvernance, le niveau de partenariat revendiqué par les pays tiers et finalement les capacités d'absorption des fonds. En outre, les pays, pour lesquels des Plans d'action ou des agendas d'association sont prévus, doivent respecter l'intervention européenne et un plan pluriannuel tant au niveau de soutenance qu'au niveau de supervision du progrès réalisé dès l'apparition des APC jusqu'à la fin de la période de la mise en place de l'IEVP. De plus, ce plan pluriannuel définira les priorités et les buts de l'aide européenne et plus précisément les résultats attendus et le niveau indicatif de financement, il doit être présenté avec un schéma prioritaire. Cependant, ce cadre ne peut pas excéder le seuil de 20% des allocations prévues pour ces pays et la période de sa mise en œuvre correspond à la durée d'application des Plans d'action ou des agendas d'association. Pour les pays qui ne sont pas destinataires d'un tel plan pluriannuel, un document de programmation, qui peut inclure un programme indicatif pluriannuel, doit être adopté, ce qui constituera la direction des actions et la définition des stratégies de l'Union vis-à-vis de ces catégories des pays.

D'un autre côté, les programmes plurinationaux exigent l'adoption d'un document de programmation incluant une stratégie et un programme indicatif pluriannuel. Dans ce cas, ce document définit les priorités et les objectifs vis-à-vis de la région ou la sous-région destination en accordance avec le partenariat oriental. Un élément supplémentaire qui se réfère seulement aux programmes plurinationaux est la détermination des allocations de fonds sur la base de la transparence et des critères objectifs. Cette enveloppe des programmes plurinationaux doit absorber 10%

maximum du budget prévu pour le nouvel instrument européen de voisinage dont le montant totale est de 15.432.634.000 d'euros et sa partie consacrée au partenariat oriental de 741.000.000 à 906.000.000 d'euros.

A cet égard, les priorités pour la région orientale du voisinage européen couvrant la période 2014-2017, sont financés par l'IEV d'une somme de 418.000.000 à 511.000.000 d'euros partagés grâce à une méthode d'échelle des priorités, c'est-à-dire 75% pour les initiatives phares du partenariat oriental, 10% pour la coopération régionale, 10% pour la coopération multilatérale à la base de la soutenance horizontale et sectorielle et 5% pour les initiatives relatives à l'énergie et aux transports. La dotation indicative pour toute la période 2014-2020 pourrait atteindre les 906.000.000 d'euros, dont 75% pour le financement des initiatives phares, 10 % pour les cadres de coopération régionale et 5% pour les initiatives dans les domaines de l'énergie et du transport. L'Azerbaïdjan bénéficiera pour la période 2014-2020 d'un montant de 139.000.000 d'euros à 169.000.000 d'euros, l'Arménie de 252.000.000 d'euros à 308.000.000 d'euros, la Géorgie de 610.000.000 d'euros à 746.000.000 d'euros, la Biélorussie de 129.000.000 à 158.000.000 d'euros et la Moldavie de 610.000.000 d'euros à 746.000.000 d'euros. Néanmoins, une coopération avec d'autres règlements ou programmes de financement est possible si d'autres mesures plus importantes sont nécessaires pour renforcer les efforts communs et produire des profits plus avantageux pour tous les partenaires.

2. L'instrument européen de voisinage et la coopération transfrontalière

Appliqué dans les unités territoriales NUTS III qui gardent des frontières terrestres communes avec l'Union ou des frontières maritimes séparées au maximum par une distance à 150 km et dans les unités territoriales NUTS II, dans la mesure où leur bassin maritime est partagé avec un État membre et un pays partenaire, la mise en valeur des programmes de coopération transfrontalière par le nouvel instrument de financement 2014-2020 montre l'importance de ce type de programmes avancés par l'IEVP.

Après l'aboutissement du document de stratégie 2007-2013 et de son document spécifique sur la coopération transfrontalière, l'Union a incorporé l'action transfrontalière dans son règlement N° 232/2014 et plus concrètement dans son titre III. Dans ce cadre, un document de programmation doit être adopté dont la contribution constituera surtout à la définition des objectifs stratégiques, des priorités de cette coopération transfrontalière et bien sûr des résultats attendus. De plus, ce document définira les programmes opérationnels conjoints ainsi que les allocations indicatives pluriannuelles pour chaque programme opérationnel.

À cet égard, le règlement lie la coopération transfrontalière aux programmes opérationnels conjoints qui s'appliquent dans les frontières entre deux ou plusieurs pays ; il prévoit également des mesures pluriannuelles qui peuvent être mises en œuvre aussi avec le soutien de l'Union. Ainsi, la structure institutionnelle et la méthode de travail particulièrement originales de la coopération transfrontalière pourraient constituer le moyen le plus efficace pour la satisfaction de la volonté des dirigeants de l'UE qui désirent approfondir le développement et l'intégration économiques durables, la coopération sectorielle notamment en matière d'environnement et des transports et renforcer l'appui de la société civile aux autorités locales et aux contacts entre les personnes.

A l'origine, la coopération transfrontalière place comme priorités de son action l'accroissement des contacts avec les personnes, le renforcement des réseaux locaux et des collectivités régionales ainsi que la gestion efficace des frontières sans créer des nouveaux clivages dans l'Europe. Dans ce cadre, les programmes opérationnels conjoints constituent l'instrument de la mise en place des initiatives politiques européennes exprimées par le document de stratégie pour la région orientale et le programme indicatif pluriannuel 2014-2017, dans la mesure où ces programmes constituent la source financière principale des actions régionales cofinancées parallèlement par l'instrument de pré-adhésion et les Fonds européens du développement régional.

Alors que les deux premiers types de programmes de coopération transfrontalière sont destinés pour des actions bilatérales et multilatérales, les programmes opérationnels conjoints concernant le bassin maritime commun fonctionnent seulement dans un plan de coopération multilatérale. Néanmoins, ils

peuvent inclure des activités bilatérales soutenant la coopération entre les Etats membres et un pays partenaire mais non un pays tiers qui participe aux programmes. En tout cas, les pays participants ne peuvent proposer que des actions à la Commission qui doit les adopter après l'examen de leur comptabilité avec le règlement 232/2014, au Programme indicatif régional et aux règles d'application générales. Le Parlement européen et les Etats membres voient leur présence ici limitée dans la mesure où ils font des remarques à la Commission dans un délai d'un mois dès que les programmes sont adoptés.

En ce qui concerne le financement des programmes opérationnels conjoints, la Commission décide des dispositions nécessaires au sein d'un accord de financement conclu avec les pays partenaires et signé par les pays tiers qui participent aux programmes. Dans le cas des programmes multilatéraux, la signature de l'accord par seulement un pays partenaire est suffisante pour activer la mise en œuvre des programmes. Dans ce contexte, la nouvelle conceptualisation de la coopération transfrontalière apparaît plus flexible en permettant la participation aux programmes des pays qui n'ont pas signé l'accord dans un deuxième stade sans influencer les progrès déjà accomplis par la mise en place partielle du programme. A l'instar de la flexibilité de la coopération transfrontalière évoluée de la période 2014-2020, le budget prévu pour les actions et les programmes opérationnels conjoints peut atteindre au maximum 5% de l'enveloppe financière prévue pour l'IEV, c'est-à-dire 771.631.700 d'euros malgré le fait que ce domaine occupe une place prioritaire parmi les secteurs relatifs à la sécurisation et l'efficacité des frontières partagées.

En effet, le recours aux prévisions de l'IEV pour le financement des programmes transfrontaliers de la période 2014-2020 permet la mise en place du mécanisme d'allocation des fonds pour les 5 programmes terrestres et le programme du bassin maritime de la mer Noire. L'allocation des fonds de l'IEV pour le programme entre la Lettonie, la Lituanie et la Biélorussie atteint les 37.000.000 d'euros, plus le montant de 37.000.000 d'euros octroyé par le FEDER. Le montant total du programme entre la Pologne, l'Ukraine et la Biélorussie atteint les 87.899.652 d'euros, plus le montant de 87.899.652 d'euros du FEDER. Le montant disponible pour le programme entre la Hongrie, la République slovaque, la Roumanie et l'Ukraine est de 36.976.000 d'euros qui pourrait doubler grâce aux allocations du

FEDER. Le montant prévu pour le programme de coopération transfrontalière entre la Roumanie et l'Ukraine est de 30.000.000 d'euros, plus 30.000.000 d'euros octroyé par le FEDER. Le programme partagé par la Roumanie et la Moldavie pourrait bénéficier d'un montant de 40.500.000 d'euros, plus le même montant qui est disponible par le FEDER. Le programme maritime de la mer Noire pourrait bénéficier d'un montant total de 8.800.000 d'euros octroyé seulement par l'IEV. Dans cette dernière initiative participent tous les pays partenaires de l'Europe de l'Est, sauf la Moldavie.

B. LES AUTRES SOURCES FINANCIÈRES AU-DELA DU FINANCEMENT DE L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE

L'Union européenne n'a pas limité le dispositif du financement de la politique de voisinage et du partenariat oriental à seule sa contribution mais elle a décidé d'ouvrir le champ de financement grâce à la possibilité pour des acteurs tiers de s'impliquer dans le soutien économique des actions régionales. Il s'agit en effet, de lier l'achèvement des engagements des pays partenaires à l'activation du mécanisme d'implication des autres donateurs dans la région orientale du voisinage européen.

Le document de stratégie 2007-2013 en constituant l'axe primordial de la programmation du rapprochement de l'Union vis-à-vis des pays partenaires de l'Europe de l'Est, n'hésite pas à octroyer un espace d'action aux organisations ou instruments européens ou internationaux, la plupart utilisant des programmes de niveau national. Effectivement, le partenariat oriental ne permet pas de conflits avec les autres donateurs apparus dans la région orientale du voisinage européen quand à l'aide octroyée et aux instruments proposés.

Donc, il est évident qu'au-delà de l'Union qui agit dans la région comme protagoniste, d'autres pays ou Etats membres conservent toujours leurs propres intérêts géopolitiques en intervenant dans les évolutions régionales. Ainsi, en agissant hors de la politique de voisinage, quelques États membres comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne planifient et réalisent des projets, surtout dans le domaine de la gestion

frontalière et du maintien de la paix dans le Caucase. Les États-Unis financent des projets axés sur les aspects de sécurité régionale et le traitement des frontières. En outre, l'assistance financière des États tiers ou des États membres est une histoire assez vieille si l'on pense à l'octroi de 1.222,10 millions d'euros par les États-Unis à l'Ukraine pour la période 1998-2004 et 35,52 millions d'euros à la Biélorussie pour la même période. L'Allemagne a donné 228,20 millions d'euros à l'Ukraine et le Royaume-Uni 77,50 millions d'euros pour la période 1998-2004.

De plus, l'Union n'hésite pas à coopérer avec des organisations internationales pour promouvoir les buts de la politique de voisinage sans entraver chaque mesure visant à l'adaptation des pays partenaires aux normes européennes. Ainsi, l'UE coopère avec la Banque mondiale dans de nombreux projets comme la préparation de la fermeture de la centrale nucléaire Medzamor en Arménie ou des projets sur l'environnement rural en Azerbaïdjan. Dans le domaine de la santé, les États membres et l'Union coopèrent avec l'Organisation mondiale de la santé pour affronter les maladies transmissibles et mettre en place des projets particuliers comme celui de la lutte contre le SIDA.

Pourtant, les partenaires principaux du travail commun vers l'intensification du renforcement financier du partenariat oriental, au-delà de l'Union et des pays partenaires sont la Banque européenne d'investissement (1) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (2). Les deux instruments européens, dans le cadre de la mission qui leur est conférée par les documents stratégiques pour la région et par pays et surtout par le règlement 1638/2006 contribuent à la mise en œuvre d'une gamme d'actions incluant des projets environnementaux jusqu'à la transformation de l'administration publique des pays partenaires. Ainsi, l'article 17 du règlement prévoit la possibilité de cofinancement des actions planifiées en vertu de l'IEVP par des acteurs tiers comme les États membres, les pays de l'EEE, la Suisse, par chaque État tiers ainsi que par les organisations internationales, notamment les institutions financières internationales. Les deux institutions financières font usage de l'instrument de la facilité d'investissement (FIVP) pour financer les actions sélectionnées par eux dans le cadre de la politique de voisinage. La contribution de la FIVP pour la période 2007-2013 a atteint la somme totale de 700 millions d'euros.

Dans ce montage financier, le Fonds européens du développement régional (3) s'ajoute aux ressources financières hors de l'IEVP et d'IEV en vue de renforcer les mécanismes de la transformation du voisinage oriental de l'Union.

1. La Banque européenne d'investissement et sa contribution au développement de la Politique de voisinage

Dans le cadre du principe de cofinancement des actions régionales dans les Nouveaux États Indépendants (NEI) issus de l'ex-URSS, l'UE n'a pas caché son intention de coopérer avec la Banque européenne d'investissement, parmi d'autres instruments financiers, pour orienter une mise en œuvre efficace de la politique de voisinage dans sa dimension orientale. La communication du 11.3.2003 clarifie le fait que « les institutions financières internationales ont un rôle à jouer dans la lutte contre la pauvreté en aidant à atténuer les conséquences sociales de la transition, en accélérant les réformes, en favorisant les investissements ou encore en développant les infrastructures et le secteur privé. Dans les NEI occidentaux, les initiatives soutenues par la Communauté et la BEI doivent être renforcées. L'Union pourrait aussi envisager d'augmenter de manière progressive et ciblée, les prêts de la BEI à la Russie et de les étendre à l'Ukraine, à la Moldavie et, enfin, au Belarus ».

L'autonomie de la Banque européenne d'investissement a permis le financement de sa propre initiative vis-à-vis des pays partenaires et la définition par elle-même des conditions d'investissement conformément aux principes de l'indépendance de la BEI et de son intervention limitée par les décisions des instruments et institutions européens. L'Union a trouvé ainsi un nouveau facteur désirant le développement des objectifs définis par la politique de voisinage et contribuant à leur financement au sein d'une politique financière cohérente.

Ainsi, dans son activité pour la région de l'Europe de l'Est, la BEI a accordé avec le Conseil le financement de l'ensemble de la politique de voisinage avec une somme de 12,4 milliards d'euros⁷⁷⁷ dont 3,7 milliards d'euros destinés aux pays de

⁷⁷⁷ Conseil de l'Union européenne, 15787 (Presse 339), Brussels, 28 novembre 2006

l'Est. L'éligibilité des pays couverts par l'IEVP aux prêts de la BEI a été ratifiée par la Commission des budgets dans son avis du 11.12.2008 et par le Conseil en vertu de sa décision du 19 décembre 2006⁷⁷⁸.

Dans ce cadre, le document instituant l'IEVP⁷⁷⁹ reconnaît l'intervention de la BEI comme intermédiaire financier de l'assistance communautaire pour le financement des programmes, des projets et tout type de mesure contribuant à la réalisation des objectifs du règlement. De ce règlement se dégage le principe de la coopération de la BEI avec la Communauté et le rôle décisif de la Commission qui adopte les dispositions de la mise en œuvre de cette coopération en ce qui concerne notamment les risques du financement et de son partage ainsi que de l'utilisation et du recouvrement des bénéfices des fonds⁷⁸⁰.

Sous l'angle de la répartition des capacités financières dans la mise en œuvre de l'IEVP, la contribution de la BEI est réalisée dans une perspective de cohérence avec celle de la Communauté et du budget européen. A cet égard, l'intervention financière de la BEI est alignée sur les nécessités des pays partenaires et les objectifs prioritaires posés par la politique de voisinage et sa dimension orientale. En effet, la BEI a délivré la somme à 500 millions d'euros pour l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie, pour les réformes dans les secteurs de l'environnement, des transports, des télécommunications et de l'énergie. Le partenariat oriental a inséré l'élément à la charge de la BEI de la couverture des tous les risques sauf les risques commerciaux, dans sa compétence à investir dans les secteurs tant public que privé. Cela signifie que le domaine commercial constitue un objet spécifique réglé par l'Union qui garde le premier rôle dans son traitement.

⁷⁷⁸ Décision 2006/1016/CE du Conseil du 19 décembre 2006 accordant une garantie communautaire à la BEI en cas de pertes résultant des prêts et de garantie de prêts en faveur de projets en dehors de la Communauté, JO L 414 du 30.12.2006, p. 95

⁷⁷⁹ Règlement (CE) 1638/2006 du 24 octobre 2006, article 15, paragraphe 2, point c

⁷⁸⁰ Règlement (CE) 1638/2006 du 24 octobre 2006, article 23, paragraphe 2

Par la suite, l'apparition de la facilité d'investissement dans le cadre la politique européenne de voisinage en 2008 et le rapport des progrès sectoriels publié en 2009⁷⁸¹ ont confirmé l'importance de la contribution de la BEI dans le financement de la PEV et de son interconnexion avec d'autres instruments ou politiques européens appliqués dans la région orientale de l'Europe. En outre, les objectifs principaux de la FIVP sont concentrés à l'établissement des meilleures infrastructures dans les domaines de l'énergie et des transports, de l'environnement et dans le développement socioéconomique et des petites entreprises, s'agissant des buts communs avec les initiatives financées par la BEI.

De plus, dans son document du 15.5.2012, la Commission a étendu le rôle de la BEI en prévoyant la possibilité d'une aide supplémentaire à 150.000.000 d'euros pour le voisinage oriental⁷⁸² en marquant l'interdépendance entre les deux acteurs financiers. Le programme d'intégration et de coopération du partenariat oriental a provoqué la décision sur l'évaluation du mandat extérieur de la BEI en octobre 2011, en permettant l'ouverture de la voie à des prêts supplémentaires de 0,9 milliard d'euros dans le voisinage oriental. Cette aide a été conclue en vertu des nouveaux prêts signés finalement en 2012 par la BEI, en permettant le renforcement de son rôle dans le domaine de financement de la politique de voisinage et le passage à la nouvelle ère de l'instrument européen de voisinage dont les prévisions pour cette coopération financière dégage des nouvelles possibilités pour la BEI et les pays bénéficiaires.

⁷⁸¹ Document accompagnant la communication de la Commission sur l'avancement de la politique de voisinage, implémentation de la PEV 2009, Rapport du progrès sectoriel, SEC (2010) 513, Bruxelles, 12/5/2010

⁷⁸² Communication conjointe de la Commission européenne, JOIN (2012) 14 final, paragraphe 2.4, Bruxelles, 15.5.2012

2. La Banque européenne de reconstruction et de développement et son intégration à la Politique de voisinage

La Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), fondée en 1991 pour faciliter la transition des pays d' Europe centrale et orientale vers des économies de marché ne pouvait pas être exclue de l'assistance renforcée de l'Union vers les pays partenaires de l'Europe de l'Est. C'est au regard de l'apparition des nouveaux instruments d'investissements et de financement des réformes des pays partenaires définis par la communication « l'Europe élargie - un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud » que la participation de la BERD dans le cadre de la mise en œuvre des plans d'action a été vérifiée.

Dans ce cadre, la BERD, classée parmi les institutions financières tierces qui contribuent au renforcement des réformes planifiées dans les pays partenaires, a été sélectionnée avec la BEI comme un instrument européen supplémentaire à l'IEVP, la source financière principale de la politique de voisinage. Ainsi, le programme pour la région orientale de l'IEVP lie la BERD aux actions intégrées dans le programme TACIS en lui conférant un rôle complémentaire à l'accomplissement des projets de financement au profit desquels TACIS a élaboré des études de faisabilité ou d'autres travaux préparatoires⁷⁸³.

Ensuite, le partenariat oriental prévoit l'assistance de la BERD dans le domaine énergétique dans la mesure où elle pourrait contribuer d'avantage à la meilleure coordination des donateurs et à la soutenance de l'efficacité des moyens de financement au profit des engagements des pays partenaires. Ainsi, la BERD joue un rôle actif dans les évolutions régionales, surtout énergétiques en participant dans des forums ou des conférences relatives, comme la conférence qui s'est tenue à Bruxelles en mars 2009, sur le transit du gaz d'Ukraine et la modernisation du système de transit du gaz.

⁷⁸³ Instrument de voisinage et de partenariat européen, Programme pour la région orientale, Document de stratégie 2007–2013, paragraphe 2.3., autres donateurs

En outre, parce que la taille du budget européen apparaît limitée, ne dépassant qu'à peine 1% de la richesse nationale de l'Union, l'augmentation des ressources financières grâce à l'implication des autres donateurs permet à la BERD son intervention financière dans les plans d'action pour la région orientale. De plus, la présence de la BERD dans le cadre de la politique de voisinage devient plus forte grâce à son extension dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Ainsi, comme l'ex-Commissaire Ferrero-Waldner le souligne, l'utilisation de la BERD pour la mise en œuvre efficace est nécessaire, surtout dans le cadre de la facilité d'investissement de la politique de voisinage⁷⁸⁴. La feuille de route pour le sommet d'automne 2013⁷⁸⁵ dévoile l'importance de la BERD pour la mobilisation des fonds de l'UE surtout dans le domaine des transports et dans toutes les opérations de capital-risque dans les pays du voisinage oriental. Finalement, on pourrait rassembler les interventions de la BERD dans les secteurs prévus aussi pour la BEI, c'est-à-dire l'énergie, les transports, la création des postes de travail et le renforcement des petites et moyennes entreprises. Son rôle reste complémentaire non seulement de l'IEVP mais aussi de la BEI qui constitue le premier instrument hors de l'IEVP capable de promouvoir la réalisation de ses buts.

3. Le Fonds européen de développement régional

Les mesures prévues par les programmes interrégionaux de l'IEVP et d'IEV ou par les Plans d'actions et les Agendas d'association, qu'elles soient nationales, transfrontalières ou transnationales sont dépendantes d'une mixité des instruments financiers, un phénomène qui complique la méthode d'allocation des fonds et la capacité d'absorption des pays partenaires. Pourtant, dans le volet de la coopération dite transfrontalière, la moitié des fonds proviennent des Fonds européen de développement régional (FEDER).

⁷⁸⁴ Discours de B. FERRERO-WALDNER, Neighbourhood Investment Facility - First meeting of the Governing Board, Bruxelles, 6 mai 2008

⁷⁸⁵ Communication conjointe de la Commission JOIN (2012) 13 final, Bruxelles, 15.5.2012

S'agissant d'une des méthodes de la correction des principaux déséquilibres régionaux dans l'Union le FEDER contribue à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et à rattraper le retard des régions les moins favorisées dans l'Union. Inséré dans l'ordre juridique communautaire par l'article 160 CE⁷⁸⁶ le FEDER a été adopté par le règlement sur l'IEVP comme un des contributeurs principaux aux programmes de coopération transfrontalière.

Les domaines prioritaires de la contribution du FEDER sont caractérisés par une concentration thématique : l'innovation et la recherche, l'agenda digital, le renforcement des PME et l'économie du carbone bas. L'allocation des fonds dépend à chaque fois de la catégorie et de la région. Ainsi, dans les régions les plus développées, des fonds d'au moins 80% doivent concerner deux catégories de priorités. Ce pourcentage est de 60% pour les régions en transition et de 50% pour les régions les moins développées. En toute hypothèse, la contribution du FEDER est centrée sur les projets de la consommation du carbone limitée en comparaison avec les caractéristiques territoriales spécifiques.

A cet égard, sur 6,3 milliards d'euros attribuées à la coopération transfrontalière pour la période 2004-2013, seulement 1,6 milliard d'euros sont injectés dans le budget de l'IEVP. La communication de la Commission sur les perspectives financières 2007-2013⁷⁸⁷ concentre la contribution du FEDER sur la croissance et les emplois au sein d'une programmation conjointe et de règles de fonctionnement identiques pour les projets d'infrastructure ainsi que sur l'environnement et l'intégration de la dimension environnementale dans les autres politiques dont le budget atteint 16,5% du FEDER.

Ensuite, la contribution du FEDER à l'évolution de la coopération transfrontalière apparaît évidente dans la mesure où ce type de coopération constitue une des actions phare de la politique de voisinage et de sa dimension orientale. Ainsi, le FEDER finance non seulement les unités territoriales NUTS III mais aussi les

⁷⁸⁶ Article 160 CE : « Le Fonds européen de développement régional est destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin »

⁷⁸⁷ Communication de la Commission COM (2004) 487 final, Bruxelles, 14.7.2004

NUTS II avec une somme de 35 euros par habitant par an, sans être éliminé par d'autres instruments de financement travaillant parallèlement dans la région. Ce financement des programmes de coopération transfrontalière constitue la deuxième voie de financement de cette action menée au titre de l'IEVP⁷⁸⁸, conformément au règlement (CE) no 1083/2006, une voie distincte de l'IEVP qui est présentée avec l'IEVP sous une seule ligne budgétaire dans la rubrique 4 des budgets annuels de l'Union. De plus, le FEDER coopère avec le Fonds de cohésion sous un plan régional pour la convergence des pays partenaires de l'Europe de l'Est, le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen au sein du règlement des fonds structurels. A cet égard, le financement au titre du FEDER a été de 308,36 millions d'euros pour la période 2007-2010 et 282,93 millions d'euros jusqu'à l'expiration du cadre financier 2007-2013. Chaque programme conjoint s'accompagne d'un tableau financier analysant le profil annuel de dotations au titre du FEDER.

Enfin, dans le cadre du nouvel instrument européen de voisinage, l'analyse de la nouvelle programmation budgétaire pour la région de l'Europe de l'Est doit prendre en compte la continuité de la contribution du FEDER surtout dans les programmes de coopération transfrontalière dont la contribution est définie par le règlement 1299/2013⁷⁸⁹. De toute façon, le financement au sein du FEDER est effectué sur la base d'un accord entre la Commission et les pays bénéficiaires conclu à la fin de l'année qui précède l'année de l'adoption des programmes opérationnels conjoints. Dans des cas spécifiques et complexes, l'Union adopte des mesures adéquates aux circonstances particulières après consultation des États membres.

Le passage à l'ère de l'IEV et le maintien du FEDER par le traité de Lisbonne dans son article 176 FUE ont permis le cofinancement des programmes de coopération transfrontalière par le FEDER d'après l'article 9§2 du règlement 232/2014 sur l'Instrument européen de voisinage⁷⁹⁰. De plus, le règlement 232/2014 renvoie au règlement 1299/2013 sur la contribution du FEDER à l'objectif « Coopération territoriale européenne » qui doit être respecté en ce qui concerne la détermination du montant offert par le FEDER.

⁷⁸⁸ Règlement (CE) No 1638/2006, article 9, précité

⁷⁸⁹ Règlement (EU) N°1299/2013 du 17.12.2013, JOUE L347/259

⁷⁹⁰ Règlement (EU) N°232/2014 du 11.13.2014, JOUE L77/27

CONCLUSION

Commençant par la constatation que « l'Europe et l'Union européenne ne constituent pas de notions synonymes, même si l'Union a déjà une grandeur continentale »⁷⁹¹ la politique européenne de voisinage est apparue pour restreindre les frontières, réels et imaginaires, entre l'Union et ses voisins européens orientaux. En effet, depuis l'origine, l'intention de l'apparition de la politique de voisinage est fondée sur le délicat équilibre entre la satisfaction des intérêts communautaires - et ensuite européens - et le respect de l'autonomie des États partenaires dans le cadre d'une coopération renforcée. Dès lors, cette initiative européenne développée sur un axe d'actions parallèles bilatérales permet la répartition des compétences tant de l'Union et des États membres que des pays partenaires de l'Europe de l'Est en évitant les antagonismes politiques des parties intéressées.

Malgré la longue période de la mise en place de politique de voisinage et les montants immenses dépensés, les perspectives de son évolution ne sont pas très claires. Le développement de la construction communautaire, notamment en vertu du traité de Lisbonne a fait évoluer la dimension orientale de la politique de voisinage dans la mesure où ce dernier a créé un cadre juridique plus crédible permettant la conclusion des accords de coopération renforcés et le promet pour l'intégration possible des pays partenaires à la « famille » européenne. L'article 8§1 du traité sur l'Union européenne développe les relations conventionnelles européennes avec les pays partenaires de l'Europe de l'Est mais il n'ose pas exprimer les réalités politiques et sociales régionales et le besoin d'avancement profond du plan politique de l'Union vis-à-vis des pays orientaux.

Dans ce cadre, on pourrait diviser l'évolution de la politique de voisinage en trois phases : la période avant l'instrument de son financement, c'est-à-dire les années

⁷⁹¹ Discours de Günter Verheugen, ex-Commissaire, à Bratislava, le 19 mars 2004

2004-2006, la période de l'IEVP 2007-2013 et la période courante de l'IEV 2014-2020. Même si pendant les premières deux phases qui ont duré presque une décennie nous avons accumulé une expérience pas négligeable sur l'évolution des relations de l'Union avec ses voisins orientaux. Pourtant, la grande dynamique de la politique de voisinage est apparue pendant la troisième phase quand l'Union décide d'évoluer les relations conventionnelles avec les pays partenaires en concluant les accords d'association avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie. Cette nouvelle forme des relations institutionnalise le nouvel équilibre entre les parties intéressées qui passe par la revalorisation du rôle des pays partenaires qui sont désormais des partenaires équivalents en ce qui concerne les procédures décisionnelles de l'évolution de la politique de voisinage.

Toutefois, le plan de développement d'une politique européenne unique dans la région de l'Europe orientale, à l'instar de la politique étrangère de la Russie et des Etats-Unis pour la région, semble faible et inférieure aux circonstances politiques régionales. La politique de voisinage et sa dimension orientale caractérisée par l'incertitude sur son but final et des hésitations sur la vitesse et la limite des relations à développer a généré des processus décisionnels lourds, d'autant plus que l'Union a subi plusieurs élargissements successifs avec une grande partie des Nouveaux États Indépendants. Ainsi, conçue à l'origine pour une politique qui pourrait amener à la préparation des pays partenaires pour une adhésion à l'Union européenne la PEV a montré que la cible de pré-adhésion reste secondaire par rapport au caractère de l'inclusion économique et commerciale de la région de l'Europe orientale.

À cet égard, la domination de l'économie et du marché et les nuages sur l'objectif final offert par la politique de voisinage rend l'hierarchisation des priorités délicate d'autant plus que manque d'enthousiasme de l'Union, les pays partenaires constatent que l'Union profite de la politique de voisinage pour mener à bien ses propres intérêts commerciaux dans la région. Ainsi, l'objectif clair de la PEV est la création d'une zone de libre-échange approfondi en passant par les accords d'association ainsi que par les plates-formes intergouvernementales et les initiatives phares. La question d'une action à deux niveaux trouve une application sans précédent dans la mise en œuvre de la politique de voisinage et sa dimension orientale: d'une part, le parcours bilatéral, exprimé surtout par les accords sur le

marché commun et visant à l'intégration économique approfondie ; d'autre part l'action multilatérale impliquant des mesures coopératives entre tous les acteurs.

En outre, pour ce qui concerne la troisième période de la mise en œuvre de la politique de voisinage, elle exige la modernisation de la politique de voisinage au sein d'une concrétisation des instruments, des méthodes et des cibles régionales. À cet égard, la dimension orientale cherche à rattraper les lacunes apparues à cause de la planification d'une politique générale et abstraite vis-à-vis de l'ensemble des pays voisins.

L'apparition du Partenariat oriental en 2008⁷⁹² a constitué le signe récapitulatif des progrès sectoriels réalisés aux niveaux institutionnel et économique dans les pays avoisinants de l'Europe de l'Est en respectant les lignes directrices de la politique de voisinage. Le chemin jusqu'à la conclusion des accords d'association passe par une échelle d'évolutions. L'étape qui détermine l'évolution de la dimension orientale de la politique de voisinage est concentrée sur les Sommets relatifs au Partenariat oriental, portant sur la feuille de Route pour le Sommet d'automne 2013 exprimée par la communication de la Commission du 15 mai 2012⁷⁹³ accompagnée de deux documents conjoints sur la dimension bilatérale et multilatérale. Ainsi, le Sommet de Vilnius du 29 novembre 2013 a constitué le pic de l'ensemble des Sommets⁷⁹⁴ dans la mesure où il a préparé la deuxième génération de l'Instrument européen de Voisinage et les perspectives financières de la période 2014-2020. Le dernier Sommet de Riga du 24-25 mai 2015 a insisté sur l'affaire de l'Ukraine et l'urgence du traitement des réfugiés et les prisonniers politiques d'après les principes du droit de l'Homme et du droit international. Cependant, le problème d'invasion russe au territoire ukrainien résidait ici à la violation des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale répétée plusieurs fois dans la région et surtout dans les affaires du Haut-Karabakh en Azerbaïdjan, des républiques autoproclamées en Géorgie et de la Transnistrie en Moldavie. Dans l'ascension du principe de la souveraineté vers l'objectif principal de

⁷⁹² Communication de la Commission COM (2008) 823 final du 12.2.2008

⁷⁹³ Communication conjointe de la Commission et de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions JOIN (2012) 13 final du 15.5.2012

⁷⁹⁴ Sommets de Prague du 6-7 mai 2009, de Varsovie du 29-30 septembre 2011, de Vilnius du 29 novembre 2013 et de Riga du 21-22 mai 2015

la politique de voisinage le Sommet de Riga confirme que malgré les progrès complétés dans la région au sein de la PEV « les attaques contre l'Ukraine et la Géorgie ont montré que les principes fondamentaux de la souveraineté et d'intégrité territoriale relatifs aux frontières reconnues par la communauté internationale ne sont pas tenus pour acquis pendant le 21^{ème} siècle, dans le continent européen »⁷⁹⁵.

À cet égard, les faiblesses géopolitiques et les antagonismes des forces tierces dans la région, surtout celle de la Russie et la Turquie, rendent l'hierarchisation des objectifs de la PEV délicate dans la mesure que l'équilibre régionale et par conséquent du partenariat oriental reste fragile et difficilement envisageable d'autant plus que depuis l'invasion de la Russie au territoire ukrainien en 2014. Les inquiétudes européennes sur l'instabilité dans la région, malgré la longue période du fonctionnement de la PEV dans la région ont été exprimées par les eurodéputés dans la proposition de résolution du 26 août 2013 dans lequel ils ont reconnu l'influence de la Russie dans la région et les résultats limités de la politique de voisinage dans le domaine de la démocratie et la transformation des régimes autoritaires et violents.

Toutefois, les rencontres bilatérales ou au niveau régional avec l'Union visent surtout au renforcement du partenariat et à l'engagement politique approfondi selon les déclarations des Sommets qui consacrent néanmoins leur dernier point au financement du Partenariat oriental. Seule la déclaration commune du Sommet de Riga ne fait aucune référence aux fonds du partenariat oriental dans la mesure où elle se réfère surtout à la mobilité, les interconnexions dans le domaine d'énergie et de transports et l'économie du marché. Pourtant, le dernier Sommet sur la politique de voisinage et sa branche orientale semble insister sur les points géopolitiques régionales et le renforcement de la politique étrangère de l'Union dans la région. Ainsi, au-delà des dangers apparus dans les zones des conflits gelés le texte consacre deux paragraphes aux missions et aux forces militaires de l'Union dans la région au sein de la PSDC ou encore la participation des pays partenaires aux opérations de la PSDC dans l'Afrique⁷⁹⁶.

⁷⁹⁵ Conseil de l'Union européenne, Déclaration commune du Sommet de Riga pour le Partenariat oriental, 21-22 mai 2015, paragraphe 3

⁷⁹⁶ Idem, par. 21 et 22

Effectivement, le but principal du Partenariat oriental réside dans l'achèvement des accords d'association sur le modèle prévu pour les pays des Balkans occidentaux ou encore les pays candidats pour une adhésion potentielle à l'Union. Les accords d'association, juridiquement contraignants et planifiés conjointement, sont en vigueur pour la moitié des pays partenaires. Or, la nouvelle ère des accords d'association et d'Instrument européen de voisinage amène la PEV à une nouvelle direction orientée en passant par des projets communs et d'actions unilatérales. S'agissant des accords mixtes relevant de la doctrine *in foro interno in foro externo*, les accords d'association vont plus loin que les accords de coopération qui pourraient constituer une alternative sur les relations conventionnelles européennes avec les pays de l'Europe de l'Est. L'Union doit agir d'une manière cohérente tant au niveau interne qu'externe en respectant l'implication des Etats membres même si l'action des Etats membres n'affecte pas les politiques communes⁷⁹⁷.

Pourtant, des problèmes apparaissent dans la mesure où les accords ne clarifient pas la dimension préparatoire de l'adhésion des pays partenaires à l'Union, ce qui identifie ces accords comme les accords les plus ambigus de l'action externe de l'Union. L'absence d'une politique unique vis-à-vis de l'ensemble des ex-pays soviétiques, le retard au développement d'un plan d'action politique pour la région et l'incapacité d'intervention européenne en comparaison avec la présence des Etats-Unis qui disposent une diplomatie forte et agressive dans la région constituent les obstacles significatifs de l'évolution de la politique de Voisinage dans l'Europe de l'Est.

Effectivement, la faiblesse des structures européennes orientées vers les pays partenaires orientaux et les difficultés rencontrées par la Commission dans son rôle de moteur de l'Union à cause des politiques nationales différentes des États membres conduisent au morcellement des responsabilités vis-à-vis des pays de l'Europe de l'Est. Ainsi, les États membres du Sud préfèrent renforcer les relations européennes avec les pays voisins méditerranéens pour mener à bien leurs propres chantiers nationaux tandis que l'Allemagne n'oserait pas ignorer la position de la Russie dans la

⁷⁹⁷ Avis 2/91 de la C.J.C.E. du 19 mars 1993, Conclusion de la Convention no 170 de l'Organisation Internationale du Travail concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail, Rec. P. I-1061

mesure où elle garde des liaisons énergétiques fortes avec ce pays producteur de l'énergie.

En outre, l'immaturation de l'ex-deuxième pilier de la Communauté européenne et la timidité européenne quant au développement des forces militaires et d'une politique militaire unique ont conduit à l'échec tous les efforts européens pour imposer les politiques européennes dans la région orientale de l'Europe. Ce comportement est particulièrement visible dans le cas de la mise en place du programme INOGATE pour le développement d'un réseau transnational de transport du pétrole et du gaz dans la région. En effet, le 6 mars 2000, la Commission invite les forces militaires de l'Union à quitter la mer Caspienne pour se déplacer au Kosovo à cause du manque de forces militaires dans la région capables de défendre les intérêts européens⁷⁹⁸.

Par conséquent, il en résulte une politique européenne régionale affaiblie, confuse aux yeux des pays partenaires qui ne voient dans l'Union qu'une entité morcelée incapable de réaliser tous les résultats attendus par eux.

Cependant, les dernières évolutions du Sommet de Riga et la signature des accords d'association avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie en 2014 donnent une nouvelle orientations aux relations bilatérales entre l'Union et les pays de l'Europe de l'Est en promettant un traitement plus sérieux et plus cohérent des pays participants au Partenariat oriental. La situation interne variable dans ces pays et les niveaux différents de leur démocratisation s'ajoutent au plan politique européen incomplet dans la région en compliquant la mise en place des projets européens, les investissements et la création d'un marché intérieur commun. Dans ces entraves on ajoute l'invasion de la Russie au territoire ukrainien et l'autoproclamation de l'indépendance de la république du Crimée en 2014, les attaques continues contre le gouvernement officiel de l'Ukraine⁷⁹⁹ et les affrontements sanglants dans le Haut-

⁷⁹⁸ Commission européenne, Direction Générale Relations Extérieures, Direction Europe de l'Est, républiques d'Asie centrale et du Caucase, Note de dossier ER/E3 D(2000) FB/cm, Bruxelles, 6 mars 2000

⁷⁹⁹ On cite par exemple l'attaque des extrémistes au parlement ukrainien le 31 août 2015 lors d'un débat sur les réformes constitutionnelles du pays, dictées par les accords de Minsk. Un policier a trouvé la mort.

Karabakh⁸⁰⁰ qui se répètent des temps en temps qui également menacent d'une manière perpétuelle la progression de la PEV dans la région.

Dans ces conditions, ne peut-on penser que la politique de voisinage est en partie victime de sa programmation dans la mesure où elle revenait à « vouloir transformer les pays partenaires tout en les tenant à distance »⁸⁰¹ ? En effet, l'Union a perdu son attractivité acquise après l'élargissement vers l'Est, dans ses efforts d'exercer un *soft power* dans la région. Le manque de cohésion politique de ses rangs, la crise économique et financière de la construction européenne et leur impact sur la mise en place des projets du Partenariat oriental et l'articulation de la PEV avec les autres politiques extérieures dans la région telles que la PESC et la PSDC donnent l'impression aux pays partenaires que la politique de voisinage manque de visibilité et prend en compte insuffisamment les situations, les rapports géopolitiques et les ambitions propres à chacun des pays de l'Europe de l'Est.

On parle ainsi, d'une politique asymétrique, trop complexe et inadaptée. Même si on s'aperçu des progrès réalisés après la conclusion des accords d'association avec la moitié des pays partenaires, la situation dans la région et l'évolution du Partenariat oriental restent fragiles. Cette situation se reflète sur la déclaration d'Hollande devant le Conseil européen que « l'accord d'association avec l'Ukraine ne garantit pas qu'il y aura de succès durable ». Ensuite, il ajoute que « l'accord sur l'Ukraine est une lueur d'espoir »⁸⁰².

Toutefois, il s'agit d'une politique malgré tout indispensable. Son amélioration depuis son apparition en 2004 grâce aux évolutions passées après 2015 a donné une nouvelle vision sur l'avenir du Partenariat oriental et sa perception par les pays partenaires. Le document de la Commission de mars 2003 vise à promouvoir la refonte de la politique de voisinage autour de quatre axes en négligeant la critère de conditionnalité et en créant par conséquent de vraies perspectives pour les pays

⁸⁰⁰ Il s'agit des combats entre l'armée azerbaïdjanaise et arménienne pour le contrôle de la région séparatiste de Nagorno-Karabakh où les autorités locales montrent leur préférence au régime d'Erevan dans la mesure où la région est peuplée majoritairement d'Arméniens. Le dernier combat a eu lieu le 4 avril 2016 et a provoqué la mort d'une quarantaine de soldats, originaire des deux pays.

⁸⁰¹ Dov LYNCH, Russie. Cei. Visions n°2, *Voisinage commun ou nouvelle ligne de front?*, *Le carrefour de la Moldavie*, Ifri, Programme de recherche Russie/CEI, Avril 2005

⁸⁰² F. HOLLANDE, Bruxelles, 12.2.2105

partenaires⁸⁰³. Ainsi, les principes de la différenciation, l'orientation, la flexibilité et l'appropriation-visibilité semblent consolider l'élément du bilatéralisme comme fondement de la coopération pays par pays et cas par cas. Le nouveau plan pour la PEV doit s'articuler selon les attentes et les besoins de chaque pays partenaire, contre la stratégie de moyen terme qui caractérise l'ensemble de la politique de voisinage.

⁸⁰³ Commission européenne, Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Document de consultation conjoint *Vers une nouvelle politique européenne de voisinage*, Bruxelles, le 4 mars 2015, JOIN (2015) 6 final, point III

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

– NEFRAMI EL., *Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux*, Collection droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice PICOD, Bruylant, 2007.

– KADDOUS C., *Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Dossier de droit européen n°6, Helbing et Lichtenhahn, Bâle-Genève-Munich, Bruylant, Bruxelles, 1998.

– CHRISTOPHE TCHAKALOFF M.-F. (sous la direction de), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : Essai de clarification*, Paris - 15 mai 1998, Actes du colloque organisé par le centre du droit européen et comparé de la faculté de droit, Université René Descartes Paris V, Bruxelles, Bruylant, 1999.

– MAHNCKE D., AMBOS A. et REYNOLDS C. (eds), *European Foreign Policy, From rhetoric to reality?*, College of Europe, Studies No1, Bruxelles, P.I.E., Peter Lang, 2006.

– SMITH M., *Europe's Foreign and Security Policy, The institutionalization of cooperation*, Cambridge University Press, 2004.

– GOLDENBERG S., *Pride of small nations*, Zed Books Ltd, London and New Jersey, 1994.

– FENET A. (sous la direction de), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, LexisNexis, 2007.

- CHATRE B. et DELORY S. (sous la direction de), *Conflits et sécurité dans l'espace mer Noire : L'Union européenne, les riverains et les autres*, Ed. Panthéon Assas, 2010.
- BOURGEOIS J.-H. J., DEWOST J.-L. et GAIFFE M.-A., *La Communauté européenne et les accords mixtes, quelles perspectives ?*, Collège d'Europe, Bruxelles, 1997.
- MERAND F. et LAVENEX S. (sous la direction de), *Sécurité extérieure de l'UE : Nouveaux territoires, nouveaux enjeux*, politique européenne, numéro 22, printemps 2007, l'Harmattan.
- ROUET G. et TEREM P. (sous la direction de), *Elargissement et politique européenne de voisinage-Enlargement and european neighbourhood policy*, Bruylant, 2008.
- O'BALLANCE E., *Wars in Caucasus, 1990-1995*, MacMillan, London, 1997.
- LYNCH D. (edited by), *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Papers, Institute for security studies, N°65, December 2003.
- LABOUZ M.-F., C. PHILIP et SOLDATOS P. (sous la direction de), *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- GRILLER S. et WEIDEL B. (eds), *External economic relations and foreign policy in the European Union*, Springer Wien-New York, 2002.
- PAPKO A., *Les défis du partenariat oriental : le cas du Belarus*, Collège d'Europe, Département d'études européennes interdisciplinaire, Master thesis, 03/2010.
- LABAYLE H. (sous la direction de), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Actes de la journée d'étude du 16 septembre 2005, Bruylant, 2005.
- BEURDELEY L., DE LA BROSSE R. et MARON F. (sous la direction), *L'Union européenne et ses espaces de proximité, Entre stratégie inclusive et*

partenariats rénovés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?, Bruylant, 2007.

– COLLEGE D'EUROPE, *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur : aspects juridiques et fonctionnels*, Colloque 1986, Ed. P. Demaret, pp. 93-136.

– MOLINIER J. (sous la direction de), *La dimension externe du marché unique européen*, Université des Sciences Sociales de Toulouse, pp. 28-83.

– NIKOLOV K. (ed.), *Europe on the Black Sea shore: opportunities and challenges for Bulgaria*, Bulgarian European Community Studies Association (BECSA), Sofia, June-November 2007.

– POP A. et MANOLELI D., *Towards a european strategy in the Black Sea area. The territorial cooperation*, Study no. 4, European Institute of Romania, Project SPOS 2007-Strategy and policies studies, Bucharest, December 2007.

– BALZACQ T., JEANDESBOZ J., ZAIOTTI R., WOLFF S., CAHN O., HADDAD R. et PERIER M., *Construire le voisin, pratiques européennes*, l'Harmattan, 2007.

– DOV LYNCH, *Voisinage commun ou nouvelle ligne de front?*, *Le carrefour de la Moldavie, Russie. Cei. Visions n°2*, Ifri, Programme de recherche Russie/CEI, Avril 2005

– Europa Regional Surveys of the world, *Eastern Europe, Russia and central Asia*, 6th edition, Europe Publications, 2006.

ARTICLES

– COX A. et CHAPMAN J., *Les programmes de coopération extérieure de la Communauté européenne*. Politiques, gestion et répartition, Office des publications officielles des Communautés européennes, L-2985, Luxembourg, pp/ 121-128.

– STEPANENKO V., *Civil society in post soviet Ukraine: civic ethos in the framework of corrupted sociality?*, East European politics and societies, Vol. 20, N°4, pp. 571-597.

REVUES DU DROIT EUROPEEN

REVUES DES AFFAIRES EUROPEENNES-LAW AND EUROPEAN AFFAIRS

– AUVRET-FINCK J., *Vers une cohérence accrue des relations extérieures de l'Union : l'exemple de la politique européenne de voisinage*, n° 2, 2006, pp. 313-329.

– LEVRAT N., *La coopération territoriale : adaptation de la coopération transfrontalière aux nouveaux territoires du projet européen*, n°3, 2006, pp. 495-509.

REVUE DU MARCHE COMMUN ET DE L'UNION EUROPEENNE

– YAKEMTCHOUK R., *L'Union européenne face aux nouveaux Etats indépendants issus de l'ancienne URSS*, n°410, juillet-août 1997, pp. 444-453.

– YAKEMTCHOUK R., *L'Union européenne et la République de Moldova*, n°480, juillet-août 2004, pp. 430-437.

– YAKEMTCHOUK R., *La Géorgie Etat ami de l'Union européenne*, n°489, juin 2005, pp. 388-391.

– LEFEBVRE M., *Le partenariat oriental : à l'Est rien de nouveau ?*, n°528, mai 2009, pp. 288-293.

– DENYSYUK V., *« Wider Europe » contre « Wider Russia » : L'UE prône une coopération Sud-Sud accrue pour réussir le partenariat avec les NEIO*, n°493, décembre 2005, pp. 636-647.

– DENYYUK V., *« Politique de voisinage » de l'Union européenne, quelles transformations sur e régime commercial régional en Europe ?*, n°485, février 2005, pp. 101-114.

– BEURDELEY L., *L'Union européenne et ses périphéries : entre intégration et nouvelle politique de voisinage*, n°492, octobre-novembre 2005, pp. 567-582.

– KADDOURI H., *La valeur ajoutée de la politique européenne de voisinage en matière de conditionnalité politique*, n°525, février 2009, pp. 107-117.

REVUE DU MARCHE UNIQUE EUROPEEN

– BANGEMANN M., *La Communauté et ses voisins européens : approfondissement et élargissement*, n°2/92, pp. 5-10.

CAHIERS DE DROIT EUROPEEN

– RAPOPORT C., *L'Union européenne, sa politique de voisinage et le Conseil de l'Europe*, N°1-2, 2009, pp. 48-90.

REVUE DU DROIT DE L'UNION EUROPEENNE

– MILAS R., *La politique étrangère et d sécurité commune de l'Union européenne : la volonté et l'engagement extérieur de l'UE*, n°2, 2005, pp. 273-310.

REVUE TRIMESTRIELLE DU DROIT EUROPEEN

– MADDALON P., *L'action extérieure de l'Union européenne*, n°41 (2), avril-juin 2005, pp. 493-532.

EUROPEAN FOREIGN AFFAIRS REVIEW

– ALIBONI R., *The geographical implications of the european neighbourhood policy*, 10: 1-16, 2005, pp. 1-16.

EUROPEAN POLITICAL ECONOMY REVIEW

– DELCOUR L. and TULMETS E., *Is the European Union an international actor in the making? The neighbourhood policy as a capacity test*, N°7, Summer 2007, pp. 3-8.

– MARCHETTI A., *Consolidation in times of crisis: The european neighbourhood policy as a chance for neighbours?*, N°7, Summer 2007, pp. 9-23.

– MELONI G., *Who's my neighbour?*, N°7, Summer 2007, pp. 24-37.

– BOSSE G., *Values in the EU's neighbourhood policy: Political rhetoric or reflection of a coherent policy?*, N°7, Summer 2007, pp. 38-62.

– HELLY D., *EU's influence in its eastern neighbourhood: The case of crisis management in the southern Caucasus*, N°7, Summer 2007, pp. 102-117.

– JOHANSSON-NOGUES E., *The (non-) normative power EU and the european neighbourhood policy for an exceptional actor ?*, N°7, Summer 2007, pp. 181-194.

– TULMETS E., *Can the discourse on "soft power" help the EU to bridge its capability - expectations gap?*, N°7, Summer 2007, pp. 195-226.

REVUES INTERNATIONALES

REVUE INTERNATIONALE DE DROIT ECONOMIQUE

– DAJKOVIC I., *L'influence du droit communautaire sur la régulation publique de la concurrence dans les pays d'Europe de l'Est*, 2006, pp. 475-504.

ETUDES INTERNATIONALES

– TOMESCU-HATTO O. et HATTO R., *Frontières et identités. La Roumanie et la Moldavie dans l'Europe élargie*, volume xxxvi, n°3, septembre 2005.

POLITIQUE INTERNATIONALE

– JEGO M., *Tbilissi entre Moscou et Washington*, n°104, été 2004, pp.49-62.

– CHOMETTE G.-P., *La nouvelle frontière*, n°104, été 2004, pp.49-62.

– BERINDEI M. et THEDREL A., *Moldavie : un désir d'occident ?*, Entretien avec Vladimir Voronine, n°99, printemps 2003, pp.329-357.

– ACKERMAN G., *Géorgie : l'homme du renouveau*, Entretien avec Mikhaïl Saakachvili, n°104, été 2004.

– CHEVALERIAS A., *Azerbaïdjan : au nom du père*, Entretien avec Ilham Aliev, n°104, été 2004, pp.71-80.

– JEGO M., *La rêve arménien*, Entretien avec Vartan Oskanian, n°104, été 2004, pp.97-107.

– DUBIEN A., *La seconde indépendance de l'Ukraine*, n°106, hiver 2004-2005, pp. 305-320.

– Mamoulia G., *Biélorussie : un laboratoire pour le Kremlin*, n°107, printemps 2005, pp. 48-71.

– Guillemoles A., *Belarus : une dictature aux portes de l'Europe*, n°112, été 2006, pp. 151-167.

JOURNAL OF INTERNATIONAL AFFAIRS

– AKGÜL ACIKMEŞE S., *Management of security in EU's neighbourhood: Union's tactics revisited*, « *Union's Tactics Revisited* », Perceptions, Vol. X, n°3, Autumn 2005, pp. 1-25.

QUESTIONS INTERNATIONALES

– GOUJON A., *La politique de voisinage de l'Union européenne avec la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine*, N°16, novembre-décembre 2005, pp. 95-103.

EURASIAN GEOGRAPHY AND ECONOMICS

– ROWLAND R., *National and regional population trends in Ukraine: results from the most recent census*, 45, N°7, 2004, pp. 491-514.

– ASLUND A., *The economic policy of Ukraine after the orange evolution*, 46, N°5, 2005, pp. 327-353.

– LERMAN Z., *The impact of land reform on rural household incomes in Transcaucasia*, 47, N°1, 2006, pp. 112-123.

– SELLAR C. Et PICLES J., *Where will Europe end?, Ukraine and the limits of European integration*, 43, N°2, 2006, pp. 123-142.

– ROWLAND R., *National and regional population trends in Georgia 1989-2002: Results from the 2002 census*, 47, N°2, 2006, pp. 221-240.

– ROWLAND R., *National and regional population trends in Azerbaijan*, 45, N°4, 2004, pp. 285-315.

REVUES FRANCAIS

REVUE LAMY DE LA CONCURRENCE

– BARIDON J.-B., GIBERT J.-J. et RIOU P., *Ukraine : contribuer au passage d'une économie administrée à une économie de marché*, n°12, juillet-septembre 2007, pp. 127-129.

– VIENNOIS J.-P. et KATSORCHI P., *Pays de l'Est, accords internationaux et droit de la concurrence*, n°12, juillet-septembre 2007, pp. 144-147.

REVUE DU DROIT PUBLIC

– MASSIAS J.-P., *Chronique de jurisprudence, Jurisprudence constitutionnelle des Etats d'Europe de l'Est (2004)*, n°6, 2005, pp. 1714-1741.

– MASSIAS J.-P., *Chronique de jurisprudence, Jurisprudence constitutionnelle des Etats d'Europe de l'Est (2005)*, n°6, 2006, pp. 1791-1815.

REVUE FRANCAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL

– GERALD P., *L'actualité constitutionnelle en Russie, dans les Etats de la CEI et de l'Europe centrale et orientale et dans les pays toujours ou anciennement communistes (2005-2006)*, n°69, janvier 2007, pp. 189-201.

– GERALD P., *L'actualité constitutionnelle en Russie, dans les Etats de la CEI et de l'Europe centrale et orientale et dans les pays toujours ou anciennement communistes (janvier-juillet 2005)*, n°64, octobre 2005, pp. 827-839.

REVUE DROIT ET DEFENSE

– CAMMILLERI A., *Sécurité internationale, maintien de la paix et droit humanitaire, Le concept stratégique et le sommet de Madrid*, n°97/3, pp. 44-51.

FUTURIBLES

– DREVET J.-F., *Une relance de la politique de voisinage ?*, n°350, mars 2009, pp. 89-93.

– DREVET J.-F., *Les enjeux de la mer Noire*, n°339, mars 2008, pp. 67-71.

– DREVET J.-F., *Le Caucase et l'Europe*, n°346, novembre 2008, pp. 61-66.

POLITIQUE EUROPEENNE

– GOUJON A., *L'Europe élargie en quête d'identité : légitimation et politisation de la politique européenne de voisinage*, n°15, hiver 2005, pp. 137-163.

CAHIERS JURIDIQUES ET FISCANT D'EXPORTATION

– DENOIX DE SAINT-MARC V., *République de Géorgie : Le régime des investissements étrangers*, N°2/97, pp. 403-412.

POLITIQUE ETRANGERE

– BRIMMER E., *Le voisinage de l'Union européenne : sphère de sécurité, réseau de connections ou mariage de convenance ?*, n°1, 2008, pp. 25-37.

– LIPPERT B., *La Politique européenne de voisinage. Perspectives internes et externes*, n°1, 2008, pp. 39-50.

– MINASSIAN G., *Grandes manœuvres au Caucase du Sud*, n°4, 2008, pp. 775-790.

– FOUCHER M., *L'obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2007, n°1, 2008, pp. 193-196.

– KEPPLER J.-H., *L'Union européenne et sa politique énergétique*, n°3, 2007, pp. 529-542.

- GERMAN T., *Le conflit en Ossétie-du-Sud : la Géorgie contre la Russie*, n°31, 2006, pp. 51-64.
- ROLOFF R., *Elargissement de l'UE, PESD, OTAN : vers une géométrie variable ?*, n°2, 2007, pp. 381-393.
- MINASSIAN G., *La sécurité du Caucase du Sud*, n°4, 2004, pp.781-793.
- JAFALIAN A., *L'oléoduc Bakou-Ceyhan : paradoxes et cohérence de la stratégie américaine des pipelines*, n°1, 2004, pp.151-163.
- LEPESANT G., *L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat*, n°4, 2004, pp. 767-780.
- SHERR J., *La révolution orange ; un défi pour l'Ukraine, la Russie et l'Europe*, n°1, 2005, pp. 9-20.
- GOMART T., *Les trois enjeux du partenariat entre l'Union européenne et la Russie*, n°2, 2004, pp. 387-399.
- LEPESANT G., *L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat*, n°4, 2004, pp. 767-780.
- MINASSIAN G., *La sécurité du Caucase du Sud*, n°4, 2004, pp. 781-793.

PUBLICATIONS SUR L'INTERNET

PUBLICATIONS D'ARTICLES

- MARCHETTI A., *La politique européenne de voisinage : l'impact de la présidence allemande sur l'élaboration d'une politique stratégique*, Note du Comité d'études des relations franco-allemandes 45, juillet 2007, 13 p.

- AYDIN M., *Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement*, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper, n°53, June 2004.
- LONGHURST K. and NIES S., *Recasting relations with neighbours-Prospects for the eastern partnership*, IFRI, *Europe Visions 4*, Brussels, February 2009.
- HANGGI H. et TANER F., *Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood*, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper, n°80, July 2005.
- LYNCH D., *The Security dimension of the European Neighbourhood Policy*, European Union Institute for Security Studies, *The International Spectator*, 1/2005.
- WALLACE W., *Looking after the neighbourhood: responsibilities for the EU-25*, Groupement d'études et de recherches « Notre Europe », Policy papers N° 4, July 2003.
- PACE M., *The European neighbourhood policy: a statement about the EU's identity?*, Friedrich Ebert Stiftung.
- ZEMER L. and PARDO S., *Justice and foreign affairs: taking the European neighbourhood partner countries to the european court of justice*, *Cardozo journal of international an comparative law*, spring 2006.
- POPESCU N., *The EU in Molova-settling conflicts in the neighbourhood*, European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper, n°60, October 2005.
- LOBATCH A., *Belarus in a broader integration process; A regional perspective.*
- POP A., PASCARIU R.-G., ANGLITOIU G., and PURCARUS A., *Romania and the Republic of Moldova – Between the European neighbourhood policy and the prospect of enlargement*, European Institute of Romania – Pre-accession impact studies III, Study N°5.

- ZEMER L. et PARDO S., *Taking the enlarged neighbourhood to the european Court of justice*, Central and east european international studies Association (CEEISA), 4th Convention, University of Tartu, Estonia, 25-27 June 2006.

- DELCOUR L., *La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ?*, Revue en ligne-Etudes européennes, www.etudes-europeennes.fr, 30.3.2006.

- TRENIN D., *Russia the EU and the common neighbourhood*, Centre for european reform, essays, London.

- BATT J., LYNCH D., MISSIROLI A., ORTEGA M. and TRIANTAFYLLOY D., *Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe*, Chaillot Papers, n°64, September 2003.

- HALL D., *EU neighbourhood policy: Implications for public services and trade unions*, The University of Greenwich, Public services international research unit, 7.2.2006.

- LEONARD M. and GRANT C., *Georgia and the EU: Ca Europe's neighbourhood policy deliver?*, Centre for european reform, Policy brief, London.

- GRABBE H., *How the EU should help its neighbours*, Centre for european reform, Policy brief, London.

- HOLM U., *Eu's Neighbourhood Policy, a question of space and security*, Danish Institute for International Studies, DIIS Working Paper, n°2005/22.

- BALFOUR R. and MISSIROI A., *Reassessing the european neighbourhood policy*, EPC Issue paper N°54, June 2007.

- YEPIK M., *Environmental aspects of the EU neighbourhood policy for Ukraine*, Donetsk National University, Ukraine.

- SMITH K., *The outsiders: the European neighbourhood policy*, International affairs, 81, 4, 2005, pp. 757-773.

- FORBRIG J. et DEMES P. (ed.), *Reclaiming democracy, civil society and electoral change in central and eastern Europe*, The German Marshall Fund of the United States, 2007.

- OVERHAUS M., MAULL H. et HARNISCH S., *Foreign policy in dialogue, The ENP, Perspectives from the European Commission, France, Germany, Poland, Ukraine and Moldova*, Deutsche-Aussenpolitik.De, Volume 7, Issue 19, Trier, Germany, July 27, 2006.

- HEINRICH BOLL FOUNDATION, *Regional preconditions for the development of an integrated European policy towards the South Caucasus*, Documentation of the conference at the Heinrich Böll Foundation, Tbilisi, 1-2 June 2004.

- MARCHETTI A., *The European Neighbourhood Policy, Foreign Policy at the EU'S Periphery*, Center for European Integration Studies, Univesität Bonn, C158, 2006.

- MILCHER S. et SLAY B., *The economics of the « European Neighbourhood Policy »: an initial assessment*, Conference Europe after the enlargement, Warsaw, April 8-9, 2005.

- EWI European neighbourhood digest, informal analytical reports by the East-West Institute, N°3, Brussels, May 2005.

- EWI European neighbourhood digest, informal analytical reports by the East-West Institute, N°4, Brussels, June 2005.

- EWI European neighbourhood digest, informal analytical reports by the East-West Institute, N°5, Brussels, July 2005.

- ALIEVA L., *EU and South Caucasia*, Bertelsmann Group for policy research, December 2006.

- GATEV I., *The EU's new neighbourhood policy towards Ukraine*, European foreign policy conference, LSE, 2-3 July, 2004.

- WOLCZUK K., *Integration without europeanisation: Ukraine and its policy towards the European Union*, EUI working papers, N° 2004/15.
- CREMONA M. and MELONI G. (Eds), *The european neighbourhood policy: a framework for modernisation?* EUI working papers, N° 2007/21.
- PETROV R., *Legal basis and scope of the new EU – Ukraine enhance agreement. Is there any room for further speculation?* EUI working papers, MWP, 2008/17.
- WOLCZUK K., *Adjectival europeanisation? The impact of EU conditionality on Ukraine under the European neighbourhood policy*, European research institute, European research working paper series, Number 18, 2007.
- EMERSON M., AYDIN S., NOUTCHEVA G., TOCCI N., VAHL M. and YOUNGS R., *The reluctant debutante, The European Union as promoter of democracy in its neighbourhood*, Centre for European policy studies, Working document N°223, July 2005.
- EMERSON M., *European neighbourhood policy: Strategy or placebo?*, Centre for European policy studies, Working document N°215, November 2004.
- HAUKKALA H. and MOSHES A., *Beyond “Big Bang”: the challenges of the EU’s neighbourhood policy in the east*, FIIA report, N° 9, Helsinki, 2004.
- ATTINU F. and ROSSI R. (edited by), *European neighbourhood policy: political, economic and social issues*, University of Catania, Departement of political studies, Catania, 2004.
- TASSINARI F., *Security and integration in the E neighbourhood, The case for regionalism*, Centre for European policy studies, Working document N°226, July 2005.
- RAIK K., *Promoting democracy through civil society: how to step up the EU’s policy towards the eastern neighbourhood*, Centre for European policy studies, Working document N°237, February 2006.

- POPESCU N., *Europe's unrecognised neighbours, The EU in Abkhazia and South Ossetia*, Centre for European policy studies, Working document N°260, March 2007.
- EMERSON M., NOUTCHEVA G. and POPESCU N., *European neighbourhood policy two years on: time indeed for an "ENP plus"*, Centre for European policy studies, Brief, N°126, March 2007.
- CREMONA M., *The European neighbourhood policy: legal and institutional issues*, CDDRL, N° 25, 2 November 2004.
- MAGEN A., *The shadow of enlargement: can European neighbourhood policy achieve compliance?*, Columbia journal of european law, Spring 2006.
- KRATOCHVIL P., *The european Union and its neighbourhood: policies, problems and priorities*, Institute of international relations, Prague, 2006.
- GEMERSON M (Editor)., *Democratisation in the european neighbourhood*, Centre european policy studies, Brussels, 2005.
- LIPPERT B., *Beefing up the ENP: towards a modernisation and stability partnership*, The international Spectator, 4/2006.
- TRAUNER F. and KRUSE I., *EC visa facilitation and readmission agreements: Implementing a new EU security approach in the neighbourhood*, Centre for European policy studies, Working document N°290, April 2008.
- CREMONA M. and HILLION C., *L'Union fait la force? Potential and limitations of the European neighbourhood policy as an integrated EU foreign and security policy*, EUI Working papers, Law, N° 2006/39.

ACCORDS DES COMMUNAUTES ET DE L'UNION EUROPEENNE

- Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JOCE, L 049, 19.2.1998.

– Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d’une part, et la Moldavie, d’autre part, JOCE, L 181, 24.6.1998.

– Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d’une part, et la Géorgie, d’autre part, JOCE, L 205, 4.8.1999.

– Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d’une part, et l’Azerbaïdjan, d’autre part, JOCE, L 246, 17.9.1999.

– Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d’une part, et l’Arménie, d’autre part, JOCE, L 239, 9.9.1999.

– Accord d’association entre l’Union européenne, la Communauté européenne d’énergie nucléaire et de leurs Etats membres d’une part et d’autre part de la Géorgie JOUE, L 261, 30.8.2014.

– Accord d’association entre l’Union européenne, la Communauté européenne d’énergie nucléaire et de leurs Etats membres d’une part et d’autre part de la Moldavie JOUE, L 260, 30.8.2014.

– Accord d’association entre l’Union européenne, la Communauté européenne d’énergie nucléaire et de leurs Etats membres d’une part et d’autre part de l’Ukraine, JOUE, L 161, 29.5.2014.

PUBLICATIONS DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

COMMISSION EUROPEENNE :

– Plan d’action UE/ Ukraine.

– Plan d’action UE/ Moldavie.

– Plan d’action UE/ Arménie.

- Plan d'action UE/ Azerbaïdjan.
- Plan d'action UE/ Géorgie.
- Plan d'action renforcé UE/ Ukraine.
- Plan d'action révisé UE/ Ukraine sur les défis de la liberté, la sécurité et la justice et des cibles stratégiques.
- IEVP, Document de stratégie 2007-2013, Ukraine.
- IEVP, Document de stratégie 2007-2013, Moldavie.
- IEVP, Country strategy paper 2007-2013, Georgia.
- IEVP, Programme indicatif national 2007-2010, Ukraine.
- IEVP, Programme indicatif national 2007-2010, Arménie.
- IEVP, Programme indicatif national 2007-2010, Azerbaïdjan.
- IEVP, Programme indicatif national 2007-2010, Moldavie.
- ENPI, National indicative programme 2007-2010, Georgia.
- IEVP, Document de stratégie par pays 2007-2013, Programme indicatif national 2007-2010, Belarus.
- IEVP, Document de stratégie par pays 2007-2013, Azerbaïdjan.
- Document de stratégie de coopération pour la période 2007-2013, Arménie.
- Country strategy paper 2003-2006, Tacis national indicative programme 2004-2006, Georgia, 23.9.2003.
- Country strategy paper 2002-2006, National indicative programme 2002-2003, Armenia, 27.12.2001.
- Country strategy paper 2002-2006, National indicative programme 2002-2003, Azerbaijan, 27.12.2001.

- Country strategy paper 2004-2006, National Indicative programme 2005-2006, Moldova.
- Country strategy paper, National Indicative programme 2005-2006, Belarus, 28.5.2004.
- Commission européenne, *Memo/14/221, ENP Country Progress Report 2013-Azerbaijan*, Bruxelles, 27 mars 2014.
- Commission européenne, *Memo/14/220, ENP Country Progress Report 2013-Armenia*, Bruxelles, 27 mars 2014.
- Commission européenne, communication COM(2007) 160 final, Bruxelles, 11.04.2007.
- Commission européenne, communication COM(2004) 101 final, Bruxelles, 11.02.2004.
- Commission européenne, communication COM(2003) 393 final, Bruxelles, 1.7.2003.
- Commission européenne, Proposition de décision du Parlement et du Conseil COM(2008) 152 final, Bruxelles, 14.03.2008.
- Commission européenne, communication COM(2008) 391 final, Bruxelles, 19.6.2008.
- European Commission, Directorate General for economic and financial affairs, *European Economy, Occasional Papers, n°18*, April 2005.
- European Commission, Directorate General for economic and financial affairs, *European Economy, Occasional Papers, n°25*, June 2006.
- Commission européenne, communication COM(2004) 373 final, Bruxelles, 12.0.2004.
- Commission européenne, communication COM(2004) 628 final, Bruxelles, 29.9.2004.

- Commission européenne, communication COM(2003) 104 final, Bruxelles, 11.3.2003.
- Commission européenne, communication COM(2006) 724 final, Bruxelles, 2.3.2005.
- Commission européenne, communication COM(200) 72 final, Bruxelles, 4.12.2006.
- Commission européenne, communication COM(2008) 82 final, Bruxelles, 3.12.2008.
- Instrument de voisinage et de partenariat européen, *Programme pour la région orientale*, Document de stratégie 2007-2013.
- Commission européenne, communication COM(2009) 188 final, Bruxelles, 23.04.2009.
- Commission européenne, communication COM(2008) 164, Bruxelles, 3.04.2008.
- Commission européenne, communication SEC(2005) 1521, Bruxelles, 22.11.2005.
- Commission européenne, communication COM(2007) 32 final, Bruxelles, 31.1.2007.
- Commission européenne, communication COM(2010) 207, Bruxelles, 12.5.2010.
- Commission européenne, communication COM(2004) 795 final, Bruxelles, 9.12.2004.
- European Commission, Commission staff working document, SEC(2005) 288/3, Brussels, 2.3.2005.
- European Commission, Commission staff working document, SEC(2005) 285/3, Brussels, 2.3.2005.

- European Commission, Commission staff working document, SEC(2005) 286/3, Brussels, 2.3.2005.
- European Commission, Commission staff working document, SEC(2006) 1506/2, Brussels, 4.12.2006.
- European Commission, Commission staff working document, SEC(2008) 403, Brussels, 3.4.2008.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2008) 402, Brussels, 3.4.2008.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2008) 391, Brussels, 3.4.2008.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2008) 392, Brussels, 3.4.2008.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2008) 393, Brussels, 3.4.2008.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2008) 399, Brussels, 3.4.2008.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2009) 522/2, Brussels, 23.4.2009.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2009) 511/2, Brussels, 23.4.2009.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2009) 512/2, Brussels, 23.4.2009.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2010) 515/2, Brussels, 23.4.2009.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2009) 513/2, Brussels, 23.4.2009.

- European Commission, Commission staff working document, SEC (2005) 514/2, Brussels, 23.4.2009.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2010) 516, Brussels, 12.5.2010.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2010) 518, Brussels, 12.5.2010.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2010) 519, Brussels, 12.5.2010.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2010) 524, Brussels, 12.5.2010.
- European Commission, Commission staff working document, SEC (2010) 523, Brussels, 12.5.2010.
- Commission européenne, Direction Générale Relations Extérieures, Direction Europe de l'Est, républiques d'Asie centrale et du Caucase, Note de dossier ER/E3 D (2000) FB/cm, Bruxelles, 6 mars 2000
- Commission européenne, Document de travail des services de la Commission SEC (2004) 566, Bruxelles, 12.5.2004.
- Commission européenne, Document de travail des services de la Commission SEC (2004) 567, Bruxelles, 12.5.2004.
- Commission européenne, Document de travail des services de la Commission SEC (2006) 1504/2, Bruxelles, 4.12.2006.
- Commission européenne, Document de travail des services de la Commission SEC (2006) 1505/2, Bruxelles, 4.12.2006.
- Commission européenne, Document de travail des services de la Commission SEC(2006) 1512/2, Bruxelles, 4.12.2006.
- Commission européenne, communication COM (2007) 774 final, Bruxelles, 5.12.2007.

- Commission européenne, communication COM (2007) 744 final, Bruxelles, 5.12.2007.
- Commission européenne, communication COM (2004) 156 final, Bruxelles, 9.3.2004.
- Commission européenne, communication COM (2004) 487 final, Bruxelles, 14.7.2004.
- Commission européenne, communication COM (2004) 626 final, Bruxelles, 29.9.2004.
- Commission européenne, communication COM (2004) 726 final, Bruxelles, 4.12.2006.
- Commission européenne, *Programme Indicatif pour la région orientale de l'IEVP*, Bruxelles, 7.3.2007.
- Commission européenne, *IEVP, Programme interrégional*, Bruxelles, 2007.
- Commission européenne, *IEVP, Programme interrégional révisé*, Bruxelles, 2010.
- European Commission, *Proposal for a Council decision*, COM (2006), 637 final, Brussels, 26.10.2006.
- Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil*, COM (2004), 791 final, Bruxelles, 9.12.2004.
- Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil*, COM (2006), 623 final, Bruxelles, 24.10.2006.
- Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil*, COM (2006), 627 final, Bruxelles, 25.10.2006.
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint communication COM (2011) 303 final, Brussels, 25.5.2011.

- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint communication SEC (2011) 645, Brussels, 25.5.2011.
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint communication COM (2012) 14 final, Brussels, 15.5.2012.
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint communication JOIN (2012) 13 final, Brussels, 15.5.2012.
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint communication COM (2013) 4 final, Brussels, 20.3.2013.
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint staff working document SWD (2013) 79 final, Brussels, 20.3.2013.
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint staff working document SWD (2013) 80 final, Brussels, 20.3.2013.
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint staff working document SWD (2013) 84 final, Brussels, 20.3.2013.
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint staff working document SWD (2013) 88 final, Brussels, 20.3.2013.
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint staff working document, SWD (2013) 85 final, Brussels, 20.3.2013.

– European Commission, Directorate General for development and cooperation-Europeaid, European external action service, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014 – 2020, Regional East Strategy Paper (2014-2020) and Multiannual Indicative Programme (2014-2017)

– European Commission, Directorate General for development and cooperation-Europeaid, European external action service, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014 - 2020, Single Support Framework for EU support to Azerbaijan (2014-2017)

– European Commission, Directorate General for development and cooperation-Europeaid, European external action service, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014 - 2020, Single Support Framework for EU support to Georgia (2014-2017)

– European Commission, Directorate General for development and cooperation-Europeaid, European external action service, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014 - 2020, Single Support Framework for EU support to Republic to Moldova (2014-2017)

– European Commission, Directorate General for development and cooperation-Europeaid, European external action service, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014 - 2020, Single Support Framework for EU support to Armenia (2014-2017)

– European Commission, Directorate General for development and cooperation-Europeaid, European external action service, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014 - 2020, Strategy Paper and Multiannual Indicative Programme for EU support to Belarus (2014-2027)

– European Commission, Directorate General for development and cooperation-Europeaid, European external action service, Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014 - 2020, Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)

- European Commission, Directorate General for development and cooperation-Europeaid, European external action service, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014 - 2020, Strategic priorities 2014-2020 and Multi-annual Indicative Programme 2014-2017, European Neighbourhood-Wide measures*
- European Commission, High Representative of the European Union for foreign affairs and security policy, Joint consultation paper *Towards a new European Neighbourhood Policy JOIN (20125) 6 final, Brussels, 4.3.2015.*

PARLEMENT EUROPEEN :

- European Parliament, Plenary sitting, *Report of the Committee on Foreign Affairs on the negotiations of the EU-Armenia Association Agreement, A7-0079/2012, 28.3.2012.*
- Committee on Foreign Affairs, Draft opinion, 2013/0358 (NLE), 18.12.2013.
- Parlement européen, *Rapport sur une approche politique régionale pour la me Noire, A6-0510/2007, 20.12.2007.*
- Parlement européen, *Projet de rapport sur la politique de voisinage, 2004/2166(INI) provisoire, 14.4.2005.*
- Parlement européen, *Rapport sur la politique européenne de voisinage, A6-0399/2005, 7.12.2005.*
- Parlement européen, *Rapport sur l'Europe élargie-Voisinage, A5-0378/2003, 5.11.2003*
- Parlement européen, *Rapport sur la révision de l'IEVP, A6-0337/2009, 28.1.2009.*
- Parlement européen, *Résolution du Parlement européen sur la politique européenne de voisinage, (2004/2166(INI)), A6-0399/2005, 19.1.2006.*

– Règlement du Parlement européen et du Conseil, *Règlement N°232/2014*, JOCE L77/27, 11 mars 2014.

– Règlement du Parlement européen et du Conseil, *Règlement N°1638/2006*, JOCE L310/1, 24 octobre 2006.

– Règlement du Parlement européen et du Conseil, *Règlement N°1299/2013*, JOCE L347/259, 17 décembre 2013.

CONSEIL

– Council of the European Union, *proposal*, 15915/05, Brussels, 19 December 2005.

– Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, 8435/09 (Presse 78), Brussels, 7 May 2009.

– Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, 14983/11 (Presse 341), Warsaw, 30 September 2011.

– Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, 17130/13 (Presse 516), Vilnius, 29 November 2013.

– Council of the European Union, *Presidency conclusions*, 10679/2/04, Brussels, 19 July 2004.

– Conseil de l'Union européenne, *Règlement N°99/2000*, JOCE L12/1, 29 décembre 2009.

– Secrétariat général, *résultats des travaux*, 11016/07, Bruxelles, 19 juin 2007.

– Presidency, *Cover note*, 15188/03, Brussels, 25 November 2003.

– General affairs and external relations Council (GAERC), *Presidency progress report, Strengthening the European neighbourhood policy*, 18/19 June 2007.

- GAERC, 2851rd meeting on external relations, 6496/08 (Presse 41), Brussels, 18 February 2008.
- Council of External relations, 2533rd meeting on external relations, 13099/1/03 REV (Presse 292), Luxembourg, 13 October 2003.
- General affairs and external relations Council (GAERC), 2590rd meeting on General affairs, 10189/04 (Presse 195), Luxembourg, 14 June 2004.
- DG for economic and neighbour countries, *European neighbourhood policy: economic review of EU neighbour countries*, European economy occasional papers, N° 30, June 2007.
- Conseil, *Conclusions du Conseil sur la PEV*, Euromed report, Edition n° 79, 23 juin 2004.
- Council, Joint Action 2005/265/CFSP, *mandate of the European Union Special Representative for Moldova*, 30 mars 2005, JO L81/50
- Council, Joint Action 2005/776/CFSP, *amending the mandate of the European Union Special Representative for Moldova*, 7 November 2005, JO L292/13

CONSEIL EUROPEEN

- Conseil européen, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, Bruxelles, 12-13.12.2003.

AUTRES PUBLICATIONS DE L'UNION

- Conseils de coopération, UE-Ukraine agenda d'association pour la préparation et la facilité de la mise en place de l'accord d'association avec l'Ukraine, Luxembourg, 24 juin 2013.

– European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM), achievements of EUBAM, *Increased transparency about import/export flows from the Transnistrian region of Moldova*, November 2007

DISCOURS

– PRODI R., *L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité*, Bruxelles, les 5 et 6 décembre 2002.

– VERHEUGEN G., *EU enlargement and the Union's neighbourhood policy*, Moscow, 27 October 2003.

– VERHEUGEN G., *The european neighbourhood policy*, Bratislava, 19 March 2004.

– LAANEMAE M., *L'Estonie et l'Europe élargie*, Vilnius, le 15 octobre 2004.

– FERRERO–Waldner B., Brussels, 9 December 2004.

– FERRERO–Waldner B., Brussels, 22 April 2005.

– FERRERO–Waldner B., London, 31 October 2005.

– FERRERO–Waldner B., *Quo vadis Europa*, Strasbourg, 14 December 2005.

– HUBNER D., *Building bridges over borders – co-operation across the eastern borders of Union*, Brussels, December 2005.

– FERRERO–Waldner B., *European strategies for promoting democracy in post – communist countries*, Vienna, 20 January 2006.

– LANDABURU E., *From neighbourhood to integration policy: are there concrete alternatives to enlargement?*, Brussels, 23 January 2006.

– FERRERO–Waldner B., *Migration, External relations and the european neighbourhood policy*, Brussels, 24 January 2006.

- FERRERO–Waldner B., *European neighbourhood policy*, Stockholm, 7 March 2006.
- FERRERO–Waldner B., *Political reform and sustainable development in the South Caucasus: the EU's approach*, Bled, Slovenia, 28 August 2006.
- FERRERO–Waldner B., *Conflict prevention – looking to the future*, Brussels, 12 September 2006.
- FERRERO–Waldner B., *Enlargement, neighbourhood policy and globalisation. The need for an open Europe*, Edinburgh, 21 September 2006.
- FERRERO–Waldner B., *Opening address*, Brussels, 20 November 2006.
- FERRERO–Waldner B., *Concluding remarks*, Brussels, 21 November 2006.
- FERRERO–Waldner B., *Opening speech*, Brussels, 3 September 2007.
- BARROSO J.-M., *Shared challenges, shared futures: taking the neighbourhood policy forward*, Brussels, 3 September 2007.
- FERRERO–Waldner B., *The european neighbourhood policy and Black sea synergy – new opportunities for Bulgaria*, Sofia, 17 September 2007.
- FERRERO–Waldner B., *The european neighbourhood policy and the regions*, Brussels, 18 December 2007.
- FERRERO–Waldner B., *Neighbourhood investment facility – First meeting of the governing board*, Brussels, 6 May 2008.
- FERRERO–Waldner B., *Frozen conflicts: Transnistria, South Ossetia and the Russian-georgian dispute*, Strasbourg, 25 October 2006.
- BARROSO J.-M., *Remarks by President Barroso at the signing of the Association agreements with Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine*, Brussels, 27 June 2014.
- FULE S., *Association agreement: investment by today's Georgians in tomorrow*, Kutaisi, 18 July 2014.

PUBLICATIONS DES INSTITUTIONS FRANCAISES

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

– VEYRIER Y., *L'Union européenne et ses relations de voisinage*, Mandature 2004-2009, Séance des 12 et 13 mai 2009, Journal officiel de la République française, n°13, Année 2009, 20 mai 2009.

ASSEMBLEE NATIONALE

– DE LIPKOWSKI J., *L'Union européenne et la CEI : un rendez-vous manqué ?*, Rapport d'information, n°2975, 31 juillet 1996.

DOCUMENTS DES TABLES RONDES

– EAST-WEST INSTITUTE, Regional and transfrontier cooperation as a tool for conflict prevention and settlement in the Black Sea region, A roundtable Report, Istanbul, Turkey, December 11-12, 2006.

– BERGEDORF ROUND TABLE, *The Black Sea between the EU and Russia, Security, energy, democracy*, Odessa, Edition Körber-Stiftung.

– HAUKKALA H., *The EU, Russia and the European neighbourhood policy: the case of Moldova*, Fonet Planary, Brussels, 22.4.2005.

– EUROPEAN ROUND TABLE OF INDUSTRIALIST'S ON THE EU'S NEIGHBOURHOOD POLICY, ERT's vision of a bigger single market.

INDEX

A

Accords de partenariat et de coopération · 8, 37, 39, 42, 54, 64, 79, 113, 254, 282, 341-407

contenu · 341-388

formation · 345-352

organes · 388-393

Accords d'association · 25, 132-133, 202, 216, 224, 226, 257, 320, 326, 342, 345, 393, 414-422

finalités · 417-419

Adhésion · 6-9, 13-16, 30-31, 39, 43-46, 123-125, 152-154, 197-198, 202, 207, 225, 260-262, 342, 349, 352, 375, 392-406, 408-415, 441-442, 447, 450, 465-468

Administration publique · 80, 100, 120, 136, 161-164, 202, 205, 214, 226-229, 317-319, 391, 441, 456

Avis de la CJCE/CJUE · 256, 351, 353, 357, 360-362

B

Banque européenne d'investissement · 217, 423, 457-459

Banque européenne de reconstruction et de développement · 216, 421, 459-461

Budget · 42, 83, 173, 194, 198, 210-218, 434-437, 449-452, 454

C

Commission · 5-9, 18, 29, 54-58, 61, 66-67, 72-82, 90, 93-100, 105-106, 108, 110, 122-126, 138, 143, 147, 150, 156-159, 167, 171, 175-187, 199-201, 205-217, 224-239, 251, 256, 266-287, 312, 316-318, 325, 330, 355-357, 360-361, 383-384, 389, 391-393, 395-396, 399, 410, 415-416, 420, 424, 427-429, 432-435, 440-442, 446, 454, 458-459, 462-463, 466-470

communications · 268-271

compétence juridique · 255-256, 357

document de stratégie · 78-82, 429-434, 436

partenariat oriental · 210-213, 231-235

pouvoir d'initiative · 266-271, 273-275

Conditionnalité (principe de) · 8, 57-62, 126, 417, 470
Conseil · 9, 53, 96, 114, 167, 177, 244, 262, 266-287, 318, 324, 329, 337, 355, 357, 361, 364, 389, 393-395, 399, 424, 427, 441-442, 449, 458
pouvoir d'initiative · 266-287
compétence juridique · 355, 357, 361, 364
Conseil européen · 23-25, 49, 200, 204, 212, 231, 299, 303, 338, 470
Coopération transfrontalière · 7, 33, 48-51, 63, 68, 81, 114, 117, 130, 159, 170, 173-175, 190, 193-194, 214, 237-241, 333-340, 393, 428, 431-434, 439, 445-446, 449-455, 462-463
documents de stratégie · 78-81
IEVP/IEV · 453-455
INTERREG · 445-447
partenariat oriental · 237-241
société civile · 117
synergie de la mer Noire · 173-175
Taxis · 438-440

D

Différenciation (principe de) · 7, 61, 222, 281

I

Instrument européen de voisinage et de partenariat · 79, 82, 157, 171, 173-

174, 184, 193-195, 214-216, 229, 247, 285, 333-334, 343, 424-437, 461-463

Instrument européen de voisinage · 174, 176, 184-186, 239-241, 291 447-456, 461-463

P

Parlement · 167, 177, 181-187, 195, 212, 218, 227, 229, 262, 267, 271, 277, 282-287, 361, 394-396, 410, 415, 424, 436, 445-449, 454

Compétence juridique · 282-287, 361

Plans d'action · 61, 63, 65-80, 84, 101-105, 109-117, 122, 126, 134, 153, 159, 162-163, 189, 202, 226, 228, 234-237, 261-267, 272-281, 303, 305-306, 312-313, 328, 338-339, 344-345, 413, 416-417, 420, 427-428, 434, 436, 439, 443-444, 451, 460-461

contenu · 67-71

production · 272-281

R

Règlement · 49, 113, 174, 240, 285, 334-335, 424-424, 427-428, 431-432, 439-440, 448-454, 456-458, 462-464

Russie · 17, 27-29, 37, 40, 129-135,
148, 153, 165, 171, 175, 182, 194,
212-220, 245, 293, 375, 394, 397,
401, 418, 421, 435, 457, 465, 467-
469

S

Synergie de la mer Noire · 141-142,
165-195, 219

T

Traités · 8-9, 14-15, 22, 38, 44-45,
111, 258-269, 278-279, 282-283,
288, 292, 300, 303-304, 307-309,
313, 321-323, 328, 347, 350-352,

357-372, 376, 394, 399, 401, 404,
410-411, 413, 415, 420, 450, 463-
464

traité constitutionnel · 8, 259-261

traité d'Amsterdam · 24, 252-254,
258-261, 263, 268, 292, 328, 369

traité de Nice · 251-252, 260, 263,
266, 308, 351, 353, 363, 365, 399,

traité de Lisbonne · 8-9, 244-245,
249, 251, 263-265, 282-283, 288,

300, 303-304, 309, 313, 321, 328,
357-359, 394, 411, 413, 450, 463,

464

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE:.....	10
UNE POLITIQUE EUROPÉENNE GLOBALE À L'ÉGARD DE LA RÉGION DE L'EUROPE DE L'EST	10
TITRE 1: LE RYTHME LENT DE L'IDENTIFICATION D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE RÉGIONALE.....	12
CHAPITRE 1:.....	14
LA CONCEPTION EUROPÉENNE GLOBALE D'UNE POLITIQUE UNIQUE DANS UNE ZONE DE PROXIMITÉ.....	14
SECTION 1: LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES PAYS PARTENAIRES DE L'EUROPE DE L'EST AVANT L'APPARITION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE.....	15
<i>PARAGRAPHE 1: L'INTÉRÊT PARTAGÉ POUR UNE RELATION BILATÉRALE APPROFONDIE.....</i>	16
<i>A. LES BÉNÉFICES ÉVENTUELS POUR L'UNION EUROPÉENNE</i>	17
1. <i>La stabilité de la région, critère de la sécurité européenne</i>	18
1.1. Le crime transnational	19
1.2 Les conflits régionaux.....	20
1.3 Le terrorisme.....	22
1.4 La prolifération des armes de destruction massive.....	24
2. <i>La sécurité énergétique de l'Union européenne</i>	26
2.1 Un partenariat avec les pays voisins de l'Europe de l'Est : la solution la plus avantageuse pour l'Union européenne.....	27
2.2 Le cadre relationnel de la coopération énergétique	28
<i>B. L'INTÉRÊT DES PAYS PARTENAIRES DE L'EUROPE DE L'EST POUR L'UNION EUROPÉENNE.....</i>	30
1. <i>L'opportunité de réformes significatives pour les pays de l'Europe de l'Est..</i>	30
1.1 La démocratie et l'Etat de droit	31
1.2 La participation de la société civile	32
1.3 Les réformes économiques	34
2. <i>La participation des pays voisins aux agences et aux programmes européens </i>	35
<i>PARAGRAPHE 2: LES RELATIONS BILATÉRALES MENANT A L'APPARITION D'UNE POLITIQUE GLOBALE POUR LA RÉGION.....</i>	36
<i>A. L'ÉVOLUTION MESURÉE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE RÉGIONALE AVANT L'APARRITION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE ..</i>	38
1. <i>Le traitement différent de chaque pays partenaire et l'inexistence d'un plan global pour la région</i>	39
2. <i>L'activité inconsistante de l'Union européenne dans la région de l'Europe de l'Est : la limitation des relations bilatérales à de « vœux pieux ».....</i>	42

<i>B. LES RELATIONS ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST</i>	44
1. <i>Les initiatives variées des États membres de l'Union européenne vis-à-vis de la région</i>	45
1.1 <i>La diversité entre le Sud et le Nord.</i>	45
1.2 <i>La diversité entre les anciens et les nouveaux Etats membres</i>	47
2. <i>La coopération transfrontalière : le point-clef pour le développement des relations bilatérales entre les États membres de l'Union européenne et les pays de l'Europe de l'Est</i>	48
2.1 <i>La coopération transfrontalière</i>	50
2.2 <i>La coopération transnationale</i>	52
2.3 <i>La coopération interrégionale</i>	53
SECTION 2 : LE PASSAGE DES ACTIONS PRÉPARATOIRES DE L'UNION EUROPÉENNE À LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	54
PARAGRAPHE 1 : LA MISE EN ÉVIDENCE D'UN PLAN SYSTÉMATIQUE POUR LA RÉGION FRONTALIÈRE DE L'EUROPE DE L'EST	55
A. <i>LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE</i>	56
1. <i>Le principe de conditionnalité positive</i>	57
2. <i>Le principe de la différenciation</i>	60
B. <i>LE RÔLE DES PAYS PARTENAIRES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE</i>	62
PARAGRAPHE 2: LE RÔLE POLITIQUE DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	65
A. <i>LES PLANS D'ACTION : LA PIÈCE MAÎTRESSE DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE</i>	65
1. <i>La conclusion et l'évolution des Plans d'action</i>	66
2. <i>Le contenu des Plans d'action</i>	67
B. <i>LES INSTRUMENTS SECONDAIRES DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE</i>	72
1. <i>Les Rapports par pays</i>	72
2. <i>Les Documents de stratégie</i>	78
CHAPITRE 2:	82
LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET SA TENUE MULTIDIMENSIONNELLE : OFFRES ET LACUNES D'UNE POLITIQUE EN MUTATION	82
SECTION 1: LES DOMAINES COUVERTS PAR LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	84
PARAGRAPHE 1: <i>L'ÉCONOMIE ET LE MARCHÉ DES PAYS PARTENAIRES: UN DOMAINE PRIORITAIRE POUR L'UNION EUROPÉENNE</i>	85
A. <i>LE MARCHÉ INTÉRIEUR DES PAYS PARTENAIRES</i>	86
1. <i>Le modèle économique de l'Union européenne et son expansion vers les pays partenaires</i>	87
2. <i>La création des zones économiques crédibles dans les périphéries de l'Union européenne</i>	89
B. <i>LES AUTRES ÉLÉMENTS DU MARCHÉ INTÉRIEUR AU-DELÀ DU COMMERCE</i>	91
1. <i>La libre circulation des personnes</i>	91

1.1 Le fonctionnement de la libre circulation des personnes dans le cadre de la Politique européenne de voisinage	92
1.2 L'asile et les visas : la libre circulation des personnes au-delà du marché intérieur	94
2. <i>La libre circulation des capitaux</i>	97
PARAGRAPHE 2 : LES DOMAINES PRIORITAIRES AU-DELÀ DU MARCHÉ INTÉRIEUR	99
A. LES DOMAINES NÉCESSAIRES POUR L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE	100
1. <i>La démocratie, l'État de droit et la justice</i>	100
2. <i>Le maintien de la paix</i>	105
B. LES DOMAINES SECONDAIRES PERMETTANT LA TRANSITION DES PAYS PARTENAIRES	106
1. <i>Les réformes sectorielles et la modernisation des États partenaires</i>	107
1.1 L'éducation et la formation	107
1.2 Les transports	110
1.3 L'environnement	112
2. <i>La cohésion sociale et la société civile</i>	115
SECTION 2 : LES FAIBLESSES DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE : LACUNES ET INCONVÉNIENTS D'UNE POLITIQUE EN MUTATION ..	118
PARAGRAPHE 1 : LES INCONVÉNIENTS DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE INTRINSEQUES À SA NATURE	119
A. LE CARACTÈRE QUASI UNILATÉRAL DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE : LA DOMINATION DU MARCHÉ ET DES RÈGLES BUREAUCRATIQUES	119
1. Le marché et le commerce comme régulateurs principaux de la physionomie de la politique de voisinage	120
2. <i>Les règles bureaucratiques de la Politique européenne de voisinage</i>	121
B. LES AMBIGUÏTÉS DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE	123
1. <i>Le dilemme intégration-adhésion : une réponse éternelle à donner</i>	123
2. <i>La volonté politique incertaine de l'Union européenne concernant l'accélération des relations bilatérales</i>	125
PARAGRAPHE 2: LES OBSTACLES POSÉS PAR LES PAYS PARTENAIRES	127
A. LE MANQUE D'ENTHOUSIASME DES PAYS PARTENAIRES ET L'ANTIPÔLE RUSSE	128
1. <i>La position hésitante des pays partenaires</i>	128
2. <i>La Russie face à la Politique européenne de voisinage</i>	130
B. L'INSUFFISANCE DES STRUCTURES ÉTATIQUES DES PAYS PARTENAIRES	133
1. <i>La corruption et son rôle retardateur dans l'évolution de la Politique européenne de voisinage</i>	134
2. L'absence des infrastructures essentielles	135
TITRE 2 : LE DÉVELOPPEMENT STRUCTUREL ET NORMATIF DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE : D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE À UNE ORIENTATION ORIENTALE	137
CHAPITRE 1:	141
LE RÉGIME SPECIAL DES PAYS PARTENAIRES MENANT À LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE	141

SECTION 1 : LES PAYS VOISINS DE L'EUROPE DE L'EST ET LEUR TRAITEMENT IDENTIQUE PAR L'UNION	142
PARAGRAPHE 1 : L'HOMOGENÉITÉ ET LES SPÉCIFICITÉS DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST	143
A. LES CARACTÉRISTIQUES PARTAGÉES DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST ET LEUR DISTINCTION PAR RAPPORT AUX PAYS VOISINS DU SUD	144
1. Le passé et l'avenir politique communs des pays partenaires, entre l'Ouest et l'Est apparus comme un régulateur de la politique de voisinage	145
2. Les régimes politiques fragiles des pays partenaires	146
B. LES SPÉCIFICITÉS DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST.....	149
1. Le niveau différent de démocratie.....	149
2. Le niveau différent d'acceptation de la Politique européenne de voisinage par les pays partenaires	151
PARAGRAPHE 2 : LES CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES UNIQUES DES PAYS FRONTALIERS DE L'EUROPE DE L'EST NON TROUVABLES AU SUD.....	154
A. L'IMPORTANCE GÉOPOLITIQUE DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST	155
1. Un carrefour énergétique pour l'Union européenne.....	156
2. L'importance de la région de l'Europe de l'Est grâce aux relations politiques développées entre les pays partenaires avant la PÉV	158
B. LA SITUATION CIVILE DES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST.....	160
1. L'administration publique des pays partenaires sur les traces du modèle européen.....	161
2. Le caractère « occidental » des sociétés des pays partenaires de l'Europe de l'Est et le rôle de la société civile	163
SECTION 2: LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE : UNE PRÉPARATION POUR LE PARTENARIAT ORIENTAL	165
PARAGRAPHE 1: L'APPARITION DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE .	165
A. UNE PREMIÈRE APPROCHE VIS-À-VIS DE LA RÉGION DE LA MER NOIRE.....	166
1. Une coopération renforcée et cohérente pour la région de la mer Noire entre l'Union européenne et les pays riverains de la mer Noire	167
2. La mer Noire comme tremplin pour le passage de l'Union au Caucase du Sud	169
B. L'INITIATIVE DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE INSÉRÉE DANS LA STRATÉGIE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE.....	170
1. La coopération bilatérale dans le cadre de la Synergie de la mer Noire	172
1.1 La coopération régionale entre les membres de la « Synergie de la mer Noire »	172
1.2 La coopération bilatérale entre l'Union européenne et l'ensemble des partenaires de la Synergie de la mer Noire	175
2. Le caractère non-contraignant de la «Synergie de la mer Noire» : les orientations stratégiques vagues et les cibles imprécises de cette initiative européenne	177
PARAGRAPHE 2: LA MISE EN ŒUVRE DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	179
A. LES DOMAINES PRINCIPAUX DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE..	180

1. Les domaines prioritaires d'intérêt propre de la Synergie de la mer Noire .	181
2. Les domaines supplémentaires indispensables de la réussite de l'initiative .	185
B. LES ACTIONS MISES EN PLACE DANS LE CADRE DE LA SYNERGIE DE LA MER NOIRE SOUTENUES PAR L'UNION EUROPÉENNE	186
1. Les actions de l'Union européenne.....	187
2. Les actions des organisations régionales	189
3. Le soutien financier de l'Union européenne.....	193
CHAPITRE 2:	196
LE PARTENARIAT ORIENTAL : UNE POLITIQUE SPÉCIFIQUE DANS LA POLITIQUE DE VOISINAGE	196
SECTION 1: LE NOUVEAU DÉFI POUR L'UNION EUROPÉENNE : UN RAPPROCHEMENT PARTICULIER AVEC LES PAYS PARTENAIRES DE LA RÉGION	197
PARAGRAPHE 1 : L'APPARITION DU PARTENARIAT ORIENTAL.....	198
A. LA GENÈSE DU PARTENARIAT ORIENTAL	199
1. Les raisons de la création du Partenariat oriental.....	200
2. Les cibles du Partenariat oriental	201
B. Les perspectives du Partenariat oriental	202
1. Le bilan du Partenariat oriental jusqu'à nos jours et son avenir.....	203
2. Les conditions de succès du Partenariat oriental.....	208
PARAGRAPHE 2: LA STRUCTURE OPÉRATIONNELLE DU PARTENARIAT ORIENTAL	210
A. LES ACTEURS PRINCIPAUX ET LE FINANCEMENT DU PARTENARIAT ORIENTAL	210
1. La Commission européenne et les États membres vis-à-vis des pays partenaires	211
2. Les moyens financiers du Partenariat oriental.....	213
B. L'OUVERTURE DU PARTENARIAT ORIENTAL AUX AUTRES ACTEURS	217
1. Les Organisations européennes et internationales	218
2. La place des pays tiers dans le Partenariat oriental	219
SECTION 2: LE DOUBLE CARACTÈRE DU PARTENARIAT ORIENTAL	221
PARAGRAPHE 1: LE CARACTÈRE TANT BILATÉRAL QUE MULTILATÉRAL DU PARTENARIAT ORIENTAL	221
A. LE VOLET BILATÉRAL DU PARTENARIAT ORIENTAL	222
1. L'installation des zones de libre-échange.....	223
2. La modernisation des relations conventionnelles.....	225
B. LE VOLET MULTILATÉRAL DU PARTENARIAT ORIENTAL	226
1. La démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité.....	227
2. La sécurité énergétique	229
PARAGRAPHE 2 : LE LIEN ENTRE LE PARTENARIAT ORIENTAL ET LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	231
A. LE PARTENARIAT ORIENTAL ET SON INTÉGRATION À LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	232
1. Le renforcement de la Politique européenne de voisinage par le Partenariat Oriental	233
2. Le Partenariat oriental au-delà des Plans d'action	234
B. LE PARTENARIAT ORIENTAL : UNE PARTIE INTÉGRANTE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	235

1. <i>L'accélération de la convergence réglementaire avec l'Union européenne</i>	236
2. <i>La coopération transfrontalière</i>	237
DEUXIÈME PARTIE :	242
LES RÉGIMES JURIDIQUE ET FINANCIER DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	242
TITRE 1: LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE APPARUE DANS LE DROIT PRIMAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE	245
CHAPITRE 1:	247
LA NAISSANCE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE EN VERTU DU TRAITÉ INSTITUANT L'UNION EUROPÉENNE	247
SECTION 1: L'APPARITION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE DANS LES TRAITÉS INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ ET L'UNION EUROPÉENNES	248
<i>PARAGRAPHE 1: L'ABSENCE D'UNE RÉFÉRENCE STRICTE À LA POLITIQUE DE VOISINAGE DANS LES TEXTES DU DROIT PRIMAIRE DE L'UNION AVANT LE TRAITÉ DE LISBONNE</i>	249
A. <i>LES ARTICLES DU TRAITÉ INSTITUANT L'UNION EUROPÉENNE LIÉS DIRECTEMENT À LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE</i>	250
1. <i>L'ex-article 3§2 TUE : la Politique européenne de voisinage : une partie intégrante des relations extérieures de l'Union européenne</i>	251
2. <i>L'ex-article 2§2 TUE : la contribution de la Politique européenne de voisinage au rôle international de l'Union européenne</i>	252
B. <i>LES ARTICLES DU TRAITÉ INSTITUANT L'EX-COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE PERMETTANT LA MISE EN PLACE DE POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE</i>	253
1. <i>L'ex-article 133 TCE (art. 207 TFUE) : la dimension commerciale de la Politique européenne de voisinage dans sa genèse</i>	254
2. <i>L'ex-article 310 TCE (art. 217 TFUE): son rôle cumulatif à la justification de la légalité de la Politique de voisinage</i>	256
<i>PARAGRAPHE 2: LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE APRÈS LE TRAITÉ DE NICE</i>	258
A. <i>L'ARTICLE I-57 DU TRAITÉ SUR LA CONSTITUTION EUROPÉENNE: LA PREMIÈRE NOMINATION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE DANS LE DROIT PRIMAIRE DE L'UNION</i>	259
1. <i>L'article I-57§1: la première base juridique pour la Politique européenne de voisinage</i>	260
2. <i>L'article I-57§2: les ambiguïtés posées par les rédacteurs d'un texte établissant une constitution pour l'Europe</i>	261
B. <i>LE TRAITÉ DE LISBONNE</i>	263
1. <i>L'article 8 TUE: une référence directe à la Politique européenne de voisinage</i>	263
2. <i>Les points obscurs du traité de Lisbonne et la Politique de voisinage</i>	264
SECTION 2: LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LEUR INTERACTION DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	266
<i>PARAGRAPHE 1: LE RÔLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DANS LA POLITIQUE DE VOISINAGE</i>	267
A. <i>LES COMMUNICATIONS DE LA COMMISSION: LA PIERRE ANGULAIRE DE L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE</i>	268

1. Le rôle primordial de la Commission dans le champ textuel de la Politique de voisinage	268
2. L'instrument textuel prépondérant de la Politique européenne de voisinage	271
B. LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES PLANS D'ACTION.....	272
1. Le rôle de la Commission européenne à la production des Plans d'action .	273
2. L'influence politique de la Commission européenne sur le contenu des Plans d'action	275
PARAGRAPHE 2: LE RÔLE DES AUTRES INSTITUTIONS DANS LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE.....	277
A. LES ACTIONS DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE	277
1. Les responsabilités limitées du Conseil de l'Union européenne et l'antagonisme avec les autres Institutions	278
2. La contribution du Conseil de l'Union européenne à la formation des Plans d'action et des Conclusions	280
B. LE RÔLE DU PARLEMENT AMOINDRI DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE	282
1. La présence juridique du Parlement dans la Politique de voisinage	283
2. La contribution politique du Parlement à l'agrandissement de la Politique de voisinage	285
CHAPITRE 2:	288
LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET SA RELATION AVEC LES AUTRES POLITIQUES EUROPÉENNES DITES EXTÉRIEURES	288
SECTION 1: LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET SON RATTACHEMENT À L'EXERCICE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	289
PARAGRAPHE 1 : L'IMAGE FRAGMENTÉE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA RÉGION DE L'EUROPE DE L'EST	290
A. LE RÔLE « SOFT POWER » DE L'UNION EUROPÉENNE.	290
1. La Politique européenne de voisinage dans l'esprit « souple » de la politique extérieure de l'Union européenne	292
2. La Politique européenne de voisinage et son rôle prépondérant dans l'ensemble des politiques pour la région	294
B. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE: UNE PARTIE DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ POUR LA RÉGION.....	295
1. La dimension sécuritaire de la Politique européenne de voisinage	296
2. La Politique européenne de voisinage conçue comme élément-cléf pour la Stratégie Européenne de Sécurité	298
PARAGRAPHE 2: LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET SA LIAISON AVEC LES POLITIQUES EUROPÉENNES DITES EXTÉRIEURES	300
A. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE	301
1. La coexistence des deux politiques extérieures européennes	302
2. La mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage dans le cadre de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune.....	304
B. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE ET LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DEFENSE.....	307
1. Le lien entre les deux politiques européennes	309
2. Le fonctionnement de la Politique européenne de voisinage et la Politique de Sécurité et de Défense Commune: une opération organisée à divers niveaux ..	311

SECTION 2: LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE MISES EN ÉVIDENCE PAR LA POLITIQUE DE VOISINAGE.....	314
<i>PARAGRAPHE 1: LES MESURES SÉCTORIELLES PROPOSÉES PAR L'UNION DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION INTER-POLITIQUE ..</i>	315
<i>A. LES ACTIONS DE L'UNION SANS INTERVENTIONS DIRECTES</i>	315
1. <i>Le dialogue normatif et la PESC</i>	316
2. <i>Les réformes sociales prévues dans la cadre de la PESC</i>	318
<i>B. LES MESURES ISSUES D'UNE COOPÉRATION BILATÉRALE</i>	320
1. <i>La coopération judiciaire comme élément constitutif de la sécurité de l'Europe de l'Est</i>	321
2. <i>La coopération policière, partie intégrante de la sécurité de l'Europe de l'Est</i>	323
<i>PARAGRAPHE 2: LA MISE EN PLACE DES MISSIONS COMMUNES DANS LE CADRE DE LA COOPÉRATION INTER-POLITIQUE.....</i>	326
<i>A. LE MAINTIEN DE LA PAIX</i>	327
1. <i>La gestion des crises gelées</i>	327
2. <i>Le désarmement</i>	331
<i>B. Le maintien de la sécurité politique</i>	333
1. <i>Les missions pour les frontières.....</i>	333
2. <i>La lutte contre le terrorisme</i>	337
TITRE 2: LE CADRE CONVENTIONNEL DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : D'UNE RELATION DU TYPE «PARTENARIAT» À UNE «ASSOCIATION».....	341
CHAPITRE 1:.....	343
LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION : LES FACTEURS JURIDIQUES PRINCIPAUX DE LA RÉGULATION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE.....	343
SECTION 1: LA CONCLUSION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	345
<i>PARAGRAPHE 1: LE FONDEMENT JURIDIQUE DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION.....</i>	346
<i>A. LE CUMUL DES BASES JURIDIQUES.....</i>	347
1. <i>La base juridique de la conclusion des accords de partenariat et de coopération avec la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie.....</i>	348
2. <i>La base juridique de la conclusion des Accords de Partenariat et de Coopération avec les pays du Caucase du sud</i>	352
<i>B. L'UTILISATION DES BASES JURIDIQUES CUMULATIVES ET SA JUSTIFICATION POLITIQUE.....</i>	353
1. <i>La complexité des procédures décisionnelles dans le cadre des Accords de partenariat et de coopération</i>	354
2. <i>La préférence des bases juridiques cumulées comme seule voie crédible pour la conclusion des APC</i>	356
<i>PARAGRAPHE 2: LA DISTINCTION ENTRE LES COMPÉTENCES DE L'EX-COMMUNAUTÉ ET CELLES DE SES ÉTATS MEMBRES.....</i>	358
<i>A. LA COMPÉTENCE PARTAGÉE ET EXCLUSIVE DE L'EX-COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.....</i>	359
1. <i>La question du commerce et du marché intérieur dans les APC et la compétence juridique de l'ex-Communauté européenne</i>	360

2. <i>L'interprétation de la base juridique des Accords de Partenariat et de Coopération au-delà de leur caractère commercial</i>	363
B. LA COMPÉTENCE DES ÉTATS MEMBRES ET LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	366
1. <i>Le volet sécuritaire des accords de partenariat et de coopération</i>	367
2. <i>Le volet économique au-delà de l'ex-premier pilier</i>	369
SECTION 2: LES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	371
PARAGRAPHE 1: LA TENUEUR DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	372
A. LES DOMAINES COUVERTS PAR LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	373
1. <i>L'économie dans les accords de partenariat et de coopération</i>	374
1.1 <i>La libéralisation de l'économie</i>	375
1.2 <i>Les investissements</i>	376
2. <i>L'environnement dans les accords de partenariat et de coopération</i>	378
3. <i>L'énergie dans les accords de partenariat et de coopération</i>	380
B. LES LIGNES PRINCIPALES COMMUNES DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	382
1. <i>L'instauration du dialogue politique par les APC</i>	382
2. <i>L'établissement du modèle de marché intérieur dans les pays de l'Europe de l'Est</i>	384
2.1. <i>Le traitement de la nation la plus favorisée</i>	385
2.2. <i>La reconnaissance du traitement national</i>	387
PARAGRAPHE 2: LES ORGANES CRÉÉS PAR LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ET LA POSITION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES	388
A. LES INSTRUMENTS DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	388
1. <i>Les Conseils de coopération</i>	389
2. <i>Les Comités et les sous-Comités dans les accords de partenariat et de coopération</i>	391
B. L'INTERVENTION DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES DANS LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	393
1. <i>Le Conseil dans les APC</i>	394
2. <i>La Commission et le Parlement dans les APC</i>	395
CHAPITRE 2:	397
LA DEUXIÈME PHASE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : LE PASSAGE VERS L'ACCORDS D'ASSOCIATION ET L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE	397
SECTION 1: LES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION ENTRE ACCORDS TRADITIONNELS DE COOPÉRATION ET ACCORDS D'ASSOCIATION	398
PARAGRAPHE 1: LES PARTICULARITÉS DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	399
A. L'APPROCHE NOTIONNELLE DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	400
1. <i>Les accords liés à l'Union européenne et à la cohésion de sa politique extérieure</i>	401

2. Des partenaires égaux et souverains dans le cadre des Accords de Partenariat et de Coopération.....	403
B. LA DIFFÉRENCIATION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION DES ACCORDS D'ASSOCIATION	405
1. Le caractère souple et évolutif des Accords de Partenariat et de Coopération	406
2. Les accords de Partenariat et de Coopération : leur rôle non préparatoire d'une adhésion à l'Union européenne	408
PARAGRAPHE 2: L'ÉVOLUTION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION	410
A. UN PARTENARIAT ENTRE L'UNION ET LES PAYS DE L'EUROPE DE L'EST, UN RAPPROCHEMENT PLUS ÉTROIT	411
1. La finalité du « partenariat maximal » avec les pays de l'Europe de l'Est ...	412
2. Une perspective de nouvelles formes de coopération.....	414
B. LE PASSAGE DES ACCORDS DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION AUX ACCORDS D'ASSOCIATION	415
1. Les présupposés de la conclusion d'un Accord d'association	417
2. Les profits des Accords d'association pour les pays partenaires	419
SECTION 2: L'INSTRUMENT FINANCIER EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT ET SON ÉVOLUTION	422
PARAGRAPHE 1: L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT : LA SOURCE FINANCIÈRE PRIMORDIALE POUR LA PÉRIODE 2007-2013	424
A. LA NATURE DE L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT	424
1. Les types des programmes	426
1.1 Les programmes nationaux et multinationaux.....	427
1.2. Les programmes thématiques	429
1.3 Les programmes transfrontaliers	431
2. Les engagements budgétaires et l'Instrument européen de voisinage et de partenariat	434
B. LES INSTRUMENTS PRÉEXISTANTS À L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT ET LEUR CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE	437
1. Le programme TACIS	438
2. Le programme TAIEX	440
3. Le programme TWINNING	443
4. L'INITIATIVE INTERREG	445
PARAGRAPHE 2: LE PASSAGE DE L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET DE PARTENARIAT À L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE ET LES AUTRES SOURCES FINANCIÈRES	447
A. L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE DANS LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020	447
1. Les programmes financés par le nouvel Instrument européen de voisinage	449
2. L'instrument européen de voisinage et la coopération transfrontalière	452
B. LES AUTRES SOURCES FINANCIÈRES AU-DELA DU FINANCEMENT DE L'INSTRUMENT EUROPÉEN DE VOISINAGE	455
1. La Banque européenne d'investissement et sa contribution au développement de la Politique de voisinage	457

2. <i>La Banque européenne de reconstruction et de développement et son intégration à la Politique de voisinage</i>	460
3. <i>Le Fonds européen de développement régional</i>	461
CONCLUSION	464
BIBLIOGRAPHIE	472
INDEX	503
TABLE DES MATIÈRES	506

