

# Repenser la PEV en Méditerranée : une fenêtre d'opportunité en 2014 ?

Óscar Ayala, Nicolas Mayer

La politique européenne de voisinage a été conçue pour un environnement politique et social stable, et ses instruments ne peuvent se déployer qu'à moyen terme

La différence de traitement des crises en Ukraine et en Syrie laisserait à penser que le flanc oriental est devenu une priorité pour l'UE, au détriment des partenaires du Sud

L'Union européenne risque de perdre de son attractivité face au *hard power* russe à l'Est ou aux pétrodollars du Golfe au Sud

L'Union européenne a développé depuis 10 ans désormais un outil de promotion des réformes politiques et économiques destiné aux pays de son entourage immédiat, la politique européenne de voisinage (PEV). Malgré les aménagements divers dont elle a fait preuve et qui répondent à des logiques régionales différentes, ses résultats ne sont pas à la hauteur des attentes créées. Nous relèverons ici les principales réflexions et critiques issues de la conférence académique du programme de recherche financé par l'Union européenne SEAR-CH (*Sharing knowledge assets : inter-regionally cohesive neighborhoods*), clôturée les 2 et 3 juin à Istanbul. Au cours de leurs diverses rencontres, les intervenants ont souligné que l'année 2014 pourrait être charnière dans la réévaluation de la PEV, et ce à plusieurs titres.

Tout d'abord, l'UE se relève lentement de la crise économique qui l'a durement frappé depuis 2007, et qui a conditionné l'efficacité de l'aide financière à ses voisins ces dernières années. Les nouvelles perspectives économiques peuvent impulser la réflexion autour du financement de la PEV.

Ensuite, les changements politiques dans le monde arabe à partir de 2011 puis la crise ukrainienne depuis la fin 2013 ont souligné la difficulté avec laquelle l'Union promet sa politique dans les pays voisins. La reconfiguration géopolitique aux portes de l'Eu-

rope constitue donc un moment opportun pour évaluer le chemin accompli par la PEV.

Enfin, les élections du mois de mai ont renoué le Parlement européen et la nomination de la nouvelle Commission inaugure une nouvelle étape dans la coopération entre l'UE et ses voisins

## L'équilibre financier entre partenariats sud et oriental

L'IEVP, ou instrument européen de voisinage et de partenariat, est aujourd'hui le principal outil financier de la PEV. Opérationnel depuis 2007, il fusionne les anciens programmes de coopération TACIS (pour les pays d'Europe de l'Est) et MEDA (pour les pays méditerranéens). Son budget n'a cessé de croître depuis le début des années 2000. Pourtant, face à la crise économique, l'UE a difficilement tenu ses promesses (neuf milliards d'euros d'engagement en 2013 mais 6,5 milliards d'encaissements réels sur la période 2007-2013 selon les chiffres de la Commission européenne) et n'a pas toujours respecté la clé d'équilibre de répartition totale définie en 2006 par le Conseil de l'Union, entre partenariat est (1/3 des financements) et partenariat sud (2/3 des fi-

nancements). Aussi, on remarque que depuis 2011, face à l'instabilité politique, la part des crédits de l'instrument financier de la PEV destinée au Sud est en baisse constante, autour de 60 %.

La question centrale est de savoir comment l'UE peut rendre sa politique de voisinage effective et attractive, alors que certains acteurs régionaux ne se privent pas de proposer leur aide financière sans aucun regard sur les réformes politiques. L'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis, soutiens inconditionnels du régime militaire en Égypte, ont débloqué plus de 12 milliards de dollars et ont supplanté l'influence du Qatar dans ce pays, qui avait déjà annoncé sept milliards d'aide sous la présidence de Mohammed Morsi. En comparaison, l'UE a débloqué entre 2007 et 2013 pas moins de 713 millions d'euros en faveur du Caire, soit moins d'un milliard de dollars. Face à ses propres difficultés économiques, l'Europe s'est donc retrouvée limitée face à l'influence de pays tiers, préférant dans ce contexte concurrentiel développer une coopération économique partielle. Aussi la PEV en Méditerranée définit clairement quels sont les intérêts de l'UE dans la région, mais la perception au Sud est qu'elle ne favorise pas souvent de véritable relation gagnant-gagnant. Cette vision est globalement partagée dans les pays du Sud qui restent dépendants des initiatives du Nord et des critères euro-centrés des domaines de coopération.

La PEV, comme instrument financier, favorise les États dont la structure économique est relativement diversifiée et favorable aux investissements européens massifs, comme au Maroc (dont l'accord de libre-échange est en cours de négociations) ou en Tunisie (qui a obtenu en 2012 le statut de partenaire privilégié). Ces relations de dépendance asymétriques profitent à l'Europe qui dicte et limite les domaines de coopération : par exemple les accords commerciaux de libre-échange comportent des clauses pour protéger le marché agricole interne.

Par ailleurs, 2015 pourrait être une année favorable à la reprise économique en Europe, la Banque centrale européenne ayant annoncé que la zone euro bénéficierait de 1,5 % de croissance. Grâce à l'activisme de la Commission et des institutions financières que sont la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), les plans de financement de l'IEVP pourraient ainsi tenir leurs promesses. Cependant, les clés de répartition entre Est et Sud dépendent de l'intérêt politique de l'UE pour ses voisins. Or les derniers événements, tant dans le monde arabe qu'en Ukraine, pourraient forcer l'Union à privilégier l'une des deux scènes régionales.

## Le défi des changements politiques au voisinage européen

Les troubles politiques aux portes de l'Europe représentent aujourd'hui un véritable challenge pour l'UE, qui voit à ses frontières des risques de déstabilisation qu'elle n'avait pas anticipés. La PEV a été conçue pour un environnement politique et social stable, et ses instruments ne peuvent se déployer qu'à moyen terme. Les plans d'action bilatéraux conclus entre la Commission et les États du Sud fixent des priorités à réaliser dans un délai compris entre

### Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) (2007-2013)

(en millions d'euros)

	Engagements sous l'IEVP	
	2007-2010	2011-2013
Algérie	220	172
Égypte	558	449
Israël	7	6
Jordanie	265	223
Liban	187	150
Maroc	654*	580.5
Syrie	130	129
Tunisie	300	390
Cisjordanie et Gaza**		770.08
Total IEVP bilatéral	2.321	2.869.58

\* Ce chiffre ne comprend pas les montants des différentes facilités allouées au Maroc entre 2007 et 2010.

\*\* Les données pour la Cisjordanie et Gaza sont l'IEVP, des Programmes de Développement, l'Aide Humanitaire, l'UNRWA, PEGASE, le Partenariat pour la paix et l'Instrument de Stabilité.

Source : Annuaire IEMed de la Méditerranée 2013. [www.iemed.org](http://www.iemed.org)

trois et cinq ans, et ne constituent donc pas de solutions immédiates.

Concrètement, en Méditerranée, 12 plans ont été élaborés avec les partenaires du Sud, mais tous les pays n'en ont pas bénéficié. La transposition normative des objectifs de coopération nécessite un dialogue avec des partenaires stables. Or les changements de régimes sur les rives sud depuis 2011 ont rendu le contexte géopolitique volatile et les modalités de la PEV fragiles. La Commission a opté alors pour sa réforme en mai 2011, en annonçant de nouveaux outils d'accompagnement du *Printemps arabe*, via le programme SPRING ou la Civil Society Facility, soit 350 millions d'euros au titre de 2011-2012. Cependant l'effectivité de ces fonds débloqués dans ce cadre peut être discutée à cause des tendances politiques dans certains pays visant à restreindre l'expansion de la société civile ou du moins à renforcer son contrôle (la Tunisie fait figure d'exception à ce titre). Aussi l'irrésolution de la crise syrienne et la dérive autoritaire en Égypte réduit pour l'instant les perspectives d'intensification de coopération aux pays du Maghreb.

Aussi, à la lumière des événements en Ukraine, les défis se posent concernant le partenariat oriental. En novembre 2013, le gouvernement ukrainien se prononça en faveur du projet russe d'union douanière, qui promettait une aide financière conséquente

pour répondre à l'insolvabilité du pays et à sa dette énergétique. Le mouvement social qui s'est opposé à ce projet a forcé le gouvernement de Ianoukovitch à l'exil mais n'a pas empêché le *hard power* russe de s'imposer à travers l'annexion de Crimée et la déstabilisation des régions orientales ukrainiennes. Désormais, le défi posé à l'UE par le conflit ukrainien est la proposition d'une offre attractive qui assure la rénovation institutionnelle, le soutien à la société civile et à l'intégration d'une économie de marché par le biais d'un accord d'association. Dans ce contexte, l'UE voit son influence à l'Est notablement affectée par les manœuvres de Moscou, et a pour tâche délicate d'apaiser les tensions avec la Russie tout en réitérant un projet de voisinage attractif pour les partenaires orientaux.

Dans ce contexte, le renforcement d'une diplomatie européenne commune qui puisse ménager les intérêts nationaux tout en déterminant ceux de l'Union dans son ensemble est devenu un sujet majeur. La différence de traitement diplomatique des crises en Ukraine et en Syrie laisserait à penser que le flanc oriental est devenu une priorité pour l'Union, au détriment des partenaires du flanc sud. Non seulement dépendante de la conjoncture économique mais aussi de la conjoncture géopolitique, la PEV pourrait s'offrir un second souffle avec le renouvellement politique des institutions

## Les plans d'action de la politique européenne de voisinage

Pays	Israël	Jordanie	Tunisie	Territoires palestiniens	Maroc	Égypte	Liban	Algérie	Libye
Date d'adoption	avril 2005	juin 2005	juillet 2005	mai 2005	juillet 2005	mars 2007	janvier 2007	-	-

Source : Annuaire IEMed de la Méditerranée 2013. [www.iemed.org](http://www.iemed.org)

européennes, au lendemain des élections du mois de mai.

## Quels rôles de la Commission et du Parlement après les élections ?

La Commission est la grande architecte de la PEV. En 2002 son président, Romano Prodi, définissait à Bruxelles les contours de la future politique de voisinage en affirmant que les États avaient vocation à « tout partager excepté les institutions ». Par la suite, l'offre européenne se basait sur les « 3M » : marché, mobilité et moyens financiers. Non seulement la volonté de tout partager est largement partielle de la part de l'UE, mais les réformes économiques et politiques demandées au pays du Sud représentent un véritable effort et risquent de créer des attentes vaines. La méthodologie de la PEV est la même que celle appliquée par la Commission au processus d'élargissement, mais la convergence des États vers l'acquis communautaire n'ouvre aucune possibilité d'adhésion pour les pays du Sud, qui considèrent alors la politique de voisinage comme un instrument exigeant mais vide de toute perspective d'intégration réelle. La Commission a caractérisé la PEV du principe incitatif du *more for more*, en vertu duquel elle entend développer des partenariats économiques plus forts avec les voisins allant plus vite et plus loin dans le sens des réformes démocratiques. Concrètement, les progrès effectués sont consignés dans un rapport annuel par pays, publié conjointement par le Service d'action

extérieur et la Commission. Ce rapport sert ensuite à remodeler les plans d'action financés par l'IEVP. Une architecture complexe d'accompagnement juridique vient compléter le système. Ainsi le principe *more for more* laisse entrevoir l'engagement de *mobility partnerships* qui assouplirait les régimes de VISA ou la signature d'accords économiques de libre échange complet et approfondi (ALECA). Jusqu'à présent c'est le Maroc qui obtient le statut le plus avancé : on remarquera cependant que les réformes politiques et démocratiques pour parachever l'État de droit, bien qu'entamées avec les réformes des années 2000, pourraient avoir certainement moins joué que l'attractivité économique du pays dans l'acquisition de ce statut. La conditionnalité et le principe du *more for more*, se sont révélés contraignants plus qu'incitateurs et peuvent être interprétés comme un diktat dont le résultat concret reviendrait au *more for the same*, selon l'expression consacrée par certains analystes de la conférence du programme SEARCH. Face à ces critiques, la nouvelle Commission pourrait assouplir les conditions d'accès aux financements de l'IEVP et identifier avec plus de précision les besoins sectoriels de chaque pays du Sud, qui demandent par ailleurs qu'une plus grande place leur soit accordée dans le processus de définition des priorités de coopération.

Le renouvellement du Parlement européen en mai 2014 n'est pas non plus sans incidence sur la PEV. Dans deux résolutions distinctes adoptées le 7 avril 2011, le Parlement s'est félicité de la révision de la PEV et a formulé des recommandations à l'intention du Service européen pour l'action extérieure et de la Commis-

sion quant à sa mise en œuvre. Il participe aussi depuis trois ans à l'émergence du Parlement Euronest, organe responsable de la consultation, du contrôle et du suivi du partenariat est-européen. Inauguré en mai 2011, Euronest a tenu trois sessions à ce jour, mais la crise en Ukraine compromet aujourd'hui son action. Au Sud, l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée tient au moins une session plénière par an et adopte des résolutions et recommandations sur les aspects de la coopération euroméditerranéenne qui concernent les organes exécutifs de l'UpM, le Conseil de l'UE, la Commission et les gouvernements nationaux des pays partenaires. Ces deux assemblées sont appelées à jouer un rôle majeur dans le futur de la PEV, dans un souci de démocratisation. Elles se composent des membres du Parlement européen et des parlements nationaux des pays partenaires, mais leur rôle dépend désormais de la volonté politique des nouveaux représentants et élus de l'UE de leur octroyer davantage de moyens et de visibilité.

2014 pourrait donc être une année favorable à une réflexion renouvelée sur la PEV, alors que l'instabilité politique, tant au Sud qu'à l'Est, impose une réaction forte de l'UE, qui risque de perdre de son attractivité face au *hard power* russe à l'Est ou aux pétrodollars du Golfe au Sud. Aussi, la relation privilégiée fondée sur un attachement mutuel à des valeurs communes, la coordination politique et l'approfondissement de l'intégration économique entre l'UE et les pays partenaires est un projet qui ne s'est pas encore déployé mais qui pourrait bénéficier de réformes importantes à l'heure où l'Union voit sa direction politique renouvelée et ses perspectives économiques s'améliorer. ■