

### L'ambiguïté du limes: quel avenir de la politique Européenne de voisinage?

Ivan, Ruxandra

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ivan, R. (2014). L'ambiguïté du limes: quel avenir de la politique Européenne de voisinage? *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 14(4), 471-481. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-446157>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Quel avenir de la Politique Européenne de Voisinage ?**

**RUXANDRA IVAN**

La région du sud de la Méditerranée est pour l'UE en même temps une source de dangers perçus (tels que la migration, le fondamentalisme religieux, la guerre) mais aussi une source d'opportunités (la route pétrolière vers le Golfe Persique, les routes commerciales vers la Péninsule Arabe et l'Asie, et une zone propice pour tester son influence politique). Ceci dit, l'UE n'a pas encore réussi à développer une approche cohérente vers la région, et, qui plus est, elle semble de moins en moins capable ou désireuse de le faire.

L'autre région voisine, à l'Est de l'Union Européenne, constitue un couloir d'accès dans des régions riches en hydrocarbures, mais aussi une région où l'influence politique européenne croise celle russe. L'attention des officiels européens s'est concentrée ces dernières années surtout vers l'Est, avec des résultats très mitigés.

Il s'agit des seules deux régions qui se trouvent aux frontières de l'Union et donc celles où elle prend, physiquement mais aussi culturellement, contact avec l'extérieur, avec le monde. C'est pourquoi l'interaction entre l'Union et les régions mentionnées est très importante d'un point de vue pragmatique, premièrement, car elle permet de contrôler ou au moins d'influencer les flux qui traversent ses frontières, mais aussi du point de vue symbolique, car chaque entité politique se définit aussi en opposition avec les autres.

Notre lecture des rapports de l'UE à son voisinage considérera de manière comparative les deux régions clé concernées par la politique européenne de voisinage (PEV), à savoir l'Afrique du Nord et les anciennes républiques soviétiques à l'Est. Ces deux régions posent problème pour les raisons déjà mentionnées, mais aussi dans une perspective qui concerne la construction identitaire européenne. La question des limites de l'UE est, certes, d'actualité et plusieurs des États qui font partie de la PEV ont manifesté des intentions de devenir, un jour, membres – il suffit de penser au Maroc, qui a déposé une demande d'adhésion en 1987, ou bien à la Moldavie, dont la politique interne est structurée selon le clivage pro-européens/indépendantistes. Certes, les deux cas sont différents justement à cause des raisons pour lesquelles

les deux pays mentionnés n'ont pas été acceptés : tandis que dans le cas du Maroc, la raison est premièrement géographique, tandis que pour la Moldavie il s'agit de considérants de nature géopolitique. Mais ce qu'il faut retenir, c'est que l'Union Européenne a été, surtout après la chute des régimes communistes en Europe centrale et orientale, un objet d'envie et une promesse idéale de prospérité pour les populations qui vivent à ses confins. Cependant, la question des limites de l'Europe est profondément politique, voire géopolitique, dès que

« Inclusion means bridging the Cold War divide and uniting a continent, but could end up shredding the carefully woven fabric of the Union itself. Exclusion means isolating countries that can ill afford isolation, and making a mockery of the very term 'European union' »<sup>1</sup>.

Il s'agit donc, du point de vue identitaire, de décider sur les limites que peut assumer cette entreprise. Mais la question des limites n'est pas seulement géographique et pragmatique : elle est surtout symbolique.

Tout sujet politique se définit *aussi* par ses frontières, par ses limites. S'il est vrai que nous vivons à l'époque du système moderne d'États, entités souveraines ayant des frontières clairement délimitées, on peut néanmoins constater différentes tendances qui mettent en question le caractère figé des frontières dans leur acception westphalienne. Le rôle de la frontière est de nettement séparer l'intérieur de l'extérieur, le corps politique, *nous*, des *autres* qui sont étrangers et potentiellement dangereux. Ce sont les frontières qui ont joué ce rôle dès l'apparition des États modernes suite au Traité de Westphalie. Or, le phénomène le plus relevant de ce point de vue aujourd'hui est la perméabilisation des frontières. L'État ne peut plus contrôler les flux qui le traversent, en se trouvant ainsi affaibli dans sa capacité de gestion, mais aussi mis en question dans son identité même.

Si les frontières des États nations posent déjà problème à l'époque de la globalisation, étant devenues très perméables, la question se pose avec encore plus d'acuité pour l'Union Européenne, où l'existence des frontières externes clairement délimitées – au moins de manière conventionnelle – n'est pas doublée par une cohésion du corps politique des citoyens qui puisse servir aussi de lien identitaire. Avec chaque élargissement, l'UE se structure de plus en plus selon la manière d'un empire néo-médiéval<sup>2</sup> – caractérisé par une multitude de niveaux de gouvernance qui mène à un manque d'uniformité de l'exercice de l'autorité sur le territoire, mais aussi à l'existence de zones limitrophes ambiguës.

---

<sup>1</sup> Karen Smith, « The Outsiders: The European Neighborhood Policy », *International Affairs*, vol. 81, no. 4, 2005, pp. 757-773/p. 757.

<sup>2</sup> Jan Zielonka, *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

La problématique de cette étude vise donc plusieurs aspects de l'action européenne. D'une part, son apparente incapacité de générer une stratégie et des politiques cohérentes pour ses espaces limitrophes, qui peut avoir des explications de nature politique, comme la compétition pour le *leadership* entre les États membres, ou de nature institutionnelle, visant l'architecture baroque de l'édifice européen, ou bien tout simplement le manque de volonté et de savoir politique. Mais, d'autre part, sur un palier plus symbolique, il s'agit d'une impossibilité de s'auto-définir par rapport à ces espaces voisins.

### *Le Processus de Barcelonne (Euro-Méd)*

L'édifice baroque des politiques européennes est visible non seulement en survolant la manière dont sont gérées les questions internes, mais aussi en ce qui concerne les relations avec les régions voisines. En ce qui concerne le sud de la Méditerranée, deux approches principales sont décelables. Le premier, qui est aussi l'ancêtre des politiques européennes vers la région du Levant, est le processus de Barcelone, connu aussi sous le nom de « partenariat euro-méditerranéen » ou « EuroMed ». Celui-ci a été lancé en 1995 comme un cadre de gestion des relations bilatérales et multilatérales entre les 15 pays membres de l'UE et 12 pays de la région méditerranéenne (Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie, L'Autorité Palestinienne). Cette liste inclut donc des pays candidats, certains d'entre eux étant devenus, entre temps, membres de l'UE, et des pays qui visiblement ne seront jamais membres de l'UE : l'approche est donc d'emblée assez hétérogène. Au début, trois dimensions de la coopération sont envisagées : le dialogue politique et de sécurité, centré sur la paix, l'état de droit et les droits de l'homme ; le partenariat économique et financier, centré sur le libre échange commercial ; et le partenariat culturel, social et humain, conçu pour serrer les liens transnationaux entre les sociétés civiles de ces pays<sup>3</sup>. Une nouvelle dimension y a été ajoutée en 2005 : la migration, et nous allons revenir sur celle-ci. Les principes affirmés par les états européens censés guider le processus de Barcelone sont « la sécurité coopérative, la construction de la région, le partage des tâches, la proximité culturelle, le soutien économique et la modernisation politique »<sup>4</sup>.

À partir de 2005 on constate un glissement de l'intérêt des pays membres de l'UE vers des questions de coopération plus pratiques. Il s'agit notamment de

---

<sup>3</sup> Cf. site officiel du Service Européen d'Action Externe, [http://eeas.europa.eu/euromed/barcelona\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm), consulté le 4 août 2014.

<sup>4</sup> Kristina Kausch, Richard Youngs, « The End of the 'Euro-Mediterranean Vision' », *International Affairs*, vol. 85, no. 5, pp. 963-975/p. 963.

l'introduction d'une nouvelle dimension de la coopération au sein du partenariat euro-méditerranéen : la migration, dans un contexte où cette question devient un enjeu politique de plus en plus sérieux dans les pays membres. Un autre sujet de préoccupation qui est adressé est la lutte contre le terrorisme. Avec le temps, nous le verrons, ces deux dimensions gagnent du terrain en défaveur de l'insistance traditionnelle européenne sur le respect des droits de l'homme et l'état de droit.

Des divergences politiques ont marqué le partenariat Euro-méditerranéen, qui font partie des raisons qui ont mené vers cette technicisation des matières de coopération. L'approche de l'Union a été considérée trop euro-centriste, voire unilatérale, à cause du fait que les relations de l'UE avec ces pays ont été marqués par la conditionnalité démocratique<sup>5</sup>.

### *La Politique Européenne de Voisinage*

La deuxième approche européenne qui vise aussi l'espace méditerranéen est la Politique Européenne de Voisinage (PEV), lancée en 2004, dans le contexte du grand élargissement de l'Union qui a déplacé ses frontières orientales vers de nouveaux voisins. Il s'agit d'une idée britannique apparue en 2002, qui aurait dû initialement s'adresser seulement au Belarus, à la Moldavie, à la Russie et à l'Ukraine, mais que le travail ultérieur de la Commission a élargi pour inclure l'entière région de la Mer Noire *et* de la Méditerranée<sup>6</sup>. Le but de cette politique est de créer, autour de l'UE, une ceinture d'États « bien gouvernés », qui ne posent pas de menaces, soient-elles *soft* ou *hard*. Dans ce contexte, elle a été conçue pour offrir aux voisins « plus qu'un partenariat, mais moins que la qualité de membre », selon les mots de Romano Prodi, ancien Président de la Commission<sup>7</sup>. La PEV est organisée plutôt sur un cadre bilatéral, et c'est l'une des principales caractéristiques qui la différencie du partenariat euro-méditerranéen, qui est censé être multilatéral. Une autre différence est le fait que celle-ci s'adresse tant à l'espace au Sud de l'Union, à savoir l'Afrique du Nord et le Moyen Orient, qu'à l'espace oriental. À ce jour, il y a 12 plans d'action au cadre de la PEV entre l'UE et les pays suivants : Arménie, Azerbaïdjan, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Moldavie, Maroc,

<sup>5</sup> Alvaro de Vasconcelos, « Union for the Mediterranean: The Political and Security Agenda », in *The Euro-Mediterranean Dialogue: Prospects for an Area of Prosperity and Security*, Foundation for European Progressive Studies, Rome, 2009, pp. 60-63.

<sup>6</sup> Karen Smith, « The Outsiders...cit. », p. 759.

<sup>7</sup> Romano Prodi, « A Wider Europe: A Proximity Policy as A Key to Stability », Discours à la 6<sup>e</sup> conférence mondiale du réseau ECSA, Bruxelles, 5-6 décembre 2002, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-02-619\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_fr.htm), consulté le 10 août 2014.

Palestine, Tunisie et Ukraine<sup>8</sup>. Mais ces documents n'ont pas de valeur juridique, en l'absence de formalisation par des accords d'association ; or, ce processus s'est prouvé plus difficile qu'initialement espéré au niveau européen. Le format bilatéral permet une diversité du contenu de ces plans d'action, qui sont censés mener à la signature d'Accords d'Association entre les pays concernés et l'Union Européenne. Cependant, une simple lecture des plans d'action<sup>9</sup> témoigne de leur unilatéralité : en pratique, ils contiennent des recommandations pour le pays voisin de l'UE dans des domaines comme les droits de l'homme, la lutte contre la corruption, la réforme judiciaire etc., mais aussi dans des domaines économiques, où ces recommandations imposent des directions de politique néolibérale et renforcent les demandes du Fonds Monétaire International. Par contre, il n'y a aucun engagement pris par l'UE à travers ces plans d'action, sinon une rhétorique de « soutien » dont les instruments ne sont pas du tout spécifiés<sup>10</sup>. Plus que dans le cas de la relation de l'UE avec les pays de l'Europe Centrale et Orientale aux années '90, quand une perspective claire pour l'adhésion avait été offerte à ces pays, les rapports de l'UE avec les pays inclus dans le cadre des plans bilatéraux d'action se structure selon une logique du « professeur-élève », voire « prêtre-pénitent »<sup>11</sup>, mais sans un horizon d'attente qui puisse satisfaire les espoirs placés par certains d'entre ces pays dans l'intégration européenne ou au moins dans une augmentation du niveau de vie suite à la libéralisation des échanges avec l'Union. On ne doit pas donc s'étonner du fait que, neuf ans après le lancement de la PEV, seulement trois pays du voisinage à l'Est aient signé des Accords d'Association avec l'UE, qui n'ont pas encore été ratifiés. Il s'agit de la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine, signataires de ces Accords en juin 2014. Par contre, sept des pays de la Méditerranée ont déjà de tels accords en vigueur (Algérie 2005, Egypte 2004, Israël 2000, Jordanie 2002, Liban 2006, Maroc 2000 et Tunisie 1998). Il faut noter que ces accords ont été signés avant les révolutions populaires du « printemps arabe », quand, donc, certains des régimes en question n'étaient

---

<sup>8</sup> Cf. site officiel du Service d'Action Externe, [http://eeas.europa.eu/enp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm), consulté le 4 août 2014.

<sup>9</sup> Le texte des plans d'actions peut être retrouvé à partir de *ibidem*.

<sup>10</sup> Exception: ENPI, depuis 2007. 11.181 mil. Euro dans la programmation 2007-2013, cf. Site officiel [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17101\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_en.htm); soit environ 14% du budget pour l'action externe et 1,5% du budget total de l'Union. Proposition pour 2014-2020 : 15.433 mil. Euro, d'un total de 51.419 mil. Euro budget pour l'action externe (environ 18%). Cf site officiel [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1134\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1134_en.htm), consulté le 9 septembre 2014.

<sup>11</sup> Wade Jacoby, « Tutors and Pupils: International Organizations, Central European Elites, and Western Models », *Governance*, vol. 14, no. 2, 2001, pp. 169-200; *Idem*, « Priest and Penitent: The European Union as a Force in the Domestic Politics of Eastern Europe », *East European Constitutional Review*, winter/spring 1999, pp. 62-67.

pas considérés démocratiques, ce qui met en question le double standard de la conditionnalité démocratique européenne, tellement véhiculée dans le cas de ses voisins à l'Est.

Qui plus est, tandis que tous les plans d'action se ressemblent par leur caractère unilatéral, avec l'UE qui demande des réformes et mesures à implémenter sans rien de spécifique à offrir en échange, il y a une exception notable :

« The exception is Israel's action plan, which is less a list of things for Israel to do, and more a list of things for the EU and Israel to do together : for some, a clear indication of the more equal standing of the two sides ; for other, another sign of EU offering to Israel too much of a carrot and not using enough of a stick »<sup>12</sup>.

Les chercheurs plus pessimistes attirent l'attention sur le manque d'efficacité de la PEV vers les pays de l'Est, dont les causes seraient le manque de clarté des provisions des plans d'action, auquel s'ajoute le manque de récompenses dans le cas de conformité<sup>13</sup>, tandis que, très récemment, d'autres déclarent tout court : « Dix ans après le lancement de la PEV, il est clair qu'elle ne fonctionne pas »<sup>14</sup>. Les causes en seraient l'hétérogénéité des pays qu'elle recouvre, son incapacité de s'adapter aux changements géopolitiques très rapides en cours, l'application incohérente et inconséquente de la conditionnalité, l'euro-centrisme et le caractère bilatéral<sup>15</sup>.

L'édifice des accords bilatéraux est encore plus compliqué par le fait que des instruments différents sont prévus pour les pays des Balkans occidentaux, avec lesquels l'UE signe des Accords de Stabilisation et d'Association (mais ceux-ci ne feront pas l'objet de cette étude).

Finalement, la politique européenne de voisinage n'est qu'un set de relations bilatérales et de formes de coopération différentes et disparates, qui manquent de cohérence, de vision stratégique et d'impact.

### *L'Union pour la Méditerranée*

L'année 2008 connaît une relance du partenariat euro-méditerranéen, rebaptisé l'Union pour la Méditerranée, à l'initiative française. En revanche, à la différence de la première version du processus de Barcelone, les matières politiques semblent devenir marginales, tandis que les principales directions de coopération relèvent d'un caractère technique. Il s'agit de la lutte contre la

<sup>12</sup> Karen Smith, « The Outsiders...cit. », p. 766.

<sup>13</sup> Gwendolyn Sasse, « The European Neighborhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbors », *Europe-Asia Studies*, vol. 60, no. 2, 2008, pp. 295-316.

<sup>14</sup> Stefan Lehne, « Time to Reset the European Neighborhood Policy », Carnegie Endowment Paper, Bruxelles, février 2014, p. 1.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

pollution, la construction d'infrastructures routières, la gestion des calamités naturelles, le développement de l'énergie solaire et l'établissement d'une Université Euro-Méditerranéenne, qui a été inaugurée en Slovénie en 2008<sup>16</sup>. Les sujets politiques sont presque ostentatoirement évités, ce qui peut être l'indice de désaccords parmi les partenaires, mais aussi d'un manque de volonté politique de la part de l'UE de continuer à promouvoir activement l'État de droit et les droits de l'homme. Plusieurs pays des Balkans ont été cooptés dans ce format de coopération : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro, mais aussi la Mauritanie et le Monaco. Cela ajoute à l'hétérogénéité de la structure des préoccupations des membres et réduit, en pratique, le nombre de sujets sur lesquels un dénominateur commun peut être trouvé.

Un des effets de la dépolitisation de la coopération au sein de l'Union pour la Méditerranée et de la concentration sur les questions techniques a été l'intérêt soudain des leaders arabes, qui, tout en refusant de participer aux premières formes de coopération sous le format EuroMed, ont été plutôt disponibles pour la nouvelle Union pour la Méditerranée<sup>17</sup>.

Cependant, la relance de l'EuroMed sous un autre nom et finalement avec un autre contenu a suscité les critiques des théoriciens, qui ont constaté que, au nom de la préoccupation pour limiter l'immigration, « l'Europe encourage maintenant des dérogations aux droits de l'homme en Afrique du Nord, en cherchant une approche à la sécurité du type 'surveillance et contrôle' »<sup>18</sup>. L'accent principal tombe dorénavant sur la lutte contre l'immigration illégale et contre le terrorisme, et cela entraîne aussi un redirectionnement des instruments financiers et d'aide vers ces domaines.

Afin d'éviter les accusations d'euro-centrisme portées à l'Euro-Med, la structure de l'UMed prévoit une co-présidence qui associe l'Union à un représentant des pays du Sud de la Méditerranée.

Quelques années seulement après la création de l'UMed, celle-ci a prouvé ses limites lors des révoltes arabes. Autour de 2011, l'inefficacité de cette organisation était déjà visible. Déconcertés par leur propre impuissance face aux changements rapides au Moyen Orient, changements qu'ils ne comprenaient pas et qu'ils ne réussissaient pas à suivre, les responsables européens ont redirectionné leur attention vers l'Est.

### *La Synergie de la Mer Noire*

---

<sup>16</sup> Cf. site officiel du Service Européen d'Action Externe, [http://eeas.europa.eu/euromed/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm), consulté le 4 août 2014.

<sup>17</sup> Kristina Kausch, Richard Youngs, « The End of the 'Euro-Mediterranean Vision' », cit., p. 964.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 966.



En ce qui concerne la région à l'Est de l'UE, deux autres initiatives de politique s'ajoutent à la PEV. La Synergie de la Mer Noire<sup>19</sup> est une initiative de coopération multilatérale lancée en 2007 par la Commission européenne. Dans le document initial que nous venons de citer, les domaines principaux de coopération sont, en premier lieu, la démocratie, le respect des droits de l'homme et la bonne gouvernance, suivis par la gestion de la circulation des personnes et des biens et la sécurité, la solution des conflits gelés, les trajets de l'énergie. Des domaines plutôt politiques dans leur nature, mais qui souffriront aussi, comme dans le cas du Processus de Barcelone, un déplacement vers des questions plus techniques tels que l'énergie, les transports, l'environnement, mais aussi la circulation et la sécurité. La Synergie de la Mer Noire est conçue comme un complément à la PEV, qui puisse inclure aussi la Russie et la Turquie. Des critiques ont accompagné cette initiative dès sa naissance: le Parlement Européen semble l'avoir considéré comme trop éclectique<sup>20</sup>, tandis que le bilan de la première année a été plutôt décevant en ce qui concerne les domaines prioritaires de la démocratie et des droits de l'homme<sup>21</sup>. Dans ce rapport on constate aussi un renversement de l'ordre des domaines prioritaires, qui correspond aux progrès enregistrés dans chacun de ces domaines. La nature ambiguë de la Synergie de la Mer Noire est l'une de ses caractéristiques principales: elle n'a jamais représenté une priorité pour l'UE; la relation entre la SMN, la PEV et le Partenariat Oriental n'est pas claire; il n'y a pas d'instruments financiers spécifiques, ni un engagement de la part de l'Union dans ce sens ; finalement, les directions de coopération sont très dispersées.

### *Le Partenariat Oriental*

L'un des reproches qui ont été faits à la PEV a été justement le format bilatéral, qui, tout en serrant les liens entre les pays individuels et l'Union, ne contribue en rien au rapprochement entre les pays concernés eux-mêmes et à la coopération régionale<sup>22</sup>. Qui plus est, l'approche bilatérale offre à l'UE une

---

<sup>19</sup> Le document qui lance la Synergie, « Black Sea Synergy: A New Regional Cooperation Initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament », Bruxelles, 11.04.2007, peut être retrouvée à l'adresse suivante: [http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com07\\_160\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com07_160_en.pdf), consulté le 10 septembre 2014.

<sup>20</sup> Laure Delcour, Panagiota Manoli, *The EU's Black Sea Synergy: Results and Possible Ways Forward*, Directorate General for External Policies, European Parliament, 2010, p. 4.

<sup>21</sup> « Report on the First Year of Implementation of the Black Sea Synergy. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament », Bruxelles, 19.06.2008, [http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/com08\\_391\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/blacksea/doc/com08_391_en.pdf), consulté le 10 septembre 2014.

<sup>22</sup> Karen Smith, « The Outsiders...cit. », p. 771.

position de force et plus de poids dans les négociations avec les pays individuels. Si, dans le cas de la Méditerranée, il y a eu une tentative de remédier à ce manque par l'existence de l'EuroMed et de l'UMed, pour la région de la Mer Noire, les initiatives de ce type n'ont abouti – pas même aux résultats modestes de la coopération méditerranéenne.

Le Partenariat Oriental représente une autre tentative de forger une politique cohérente vers le voisinage à l'Est, dans un format qui ajoute le multilatéral au cadre bilatéral déjà existant et qui date de 2009. Il s'agit d'une initiative de la Pologne, qui après son entrée dans l'Union Européenne s'est construite un profil très actif dans les questions de politique étrangère et de sécurité. Il faut noter d'ailleurs qu'une compétition oppose la Pologne et la Roumanie pour la position d'« interface » entre l'UE et l'espace post-soviétique. À ce jour, cette compétition a été gagnée par la Pologne, car toutes les initiatives roumaines dans ce sens n'ont donné que des résultats médiocres<sup>23</sup>. Conçu à l'adresse de six pays (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine), le Partenariat Oriental a suscité dès le début des désaccords entre les pays membres de l'Union. À part la rivalité polono-roumaine, la France et l'Allemagne ont considéré que le Partenariat promettait trop, alors que la Pologne l'envisageait justement dans la perspective d'un éventuel élargissement.

L'Union s'est pressée d'anticiper les objections qui pouvaient être adressées au nouvel Partenariat, en précisant les objectifs et le contenu. Par exemple, à la question s'il n'y a pas une superposition entre la Synergie de la Mer Noire et le PO, le site officiel de l'UE répond:

« Non. Le PO est un complément de la SMN et d'autres initiatives de coopération régionale. La SMN est censé résoudre des problèmes qui demandent des efforts et l'attention de l'entière région. Son centre de gravité est la Mer Noire. Le PO vise l'alignement des pays partenaires avec l'UE. Son centre de gravité est Bruxelles »<sup>24</sup>.

Ainsi est mise en exergue la volonté de l'UE de stimuler la coopération entre les États de la région, mais aussi celle d'exercer une influence sur les pays de l'espace ex-soviétique attirés par le mirage de la possibilité de devenir, un jour, membres de l'UE.

Les résultats récents du Partenariat Oriental sont bien évidemment très mitigés. Bien que de manière indirecte, il est à l'origine de la crise ukrainienne commencée à l'automne 2013 et dont la fin n'est pas encore envisageable. Le

---

<sup>23</sup> V., pour plus de détails, notre article « Black Sea Regional Leadership in Romanian Foreign Policy Discourse », in Ruxandra Ivan (ed.), *New Regionalism or No Regionalism? Emerging Regionalism in the Black Sea Area*, London, Ashgate, 2012, pp. 155-172.

<sup>24</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/faq/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/faq/index_en.htm), consulté le 16 août 2014.

plus grand succès, de la perspective de l'UE, du Partenariat Oriental est l'avancée de la République de Moldavie sur la voie des réformes pro-européennes : en effet, c'est le pays dont le gouvernement a été le plus enthousiaste par la signature de l'Accord de l'Association cet été. Mais là aussi il faut être prudent à juger les conséquences à moyen terme, car les résultats des élections qui se dérouleront le 30 novembre 2014 se jouent encore de manière assez serrée entre les pro-européanistes au pouvoir et les communistes qui semblent être pour l'instant, avec seulement 25% il est vrai<sup>25</sup>, les premiers dans les préférences des citoyens moldaves.

### *Conclusions :*

–Les initiatives multilatérales ont moins de succès que les bilatérales. Avec le temps, la coopération se dilue de plus en plus, en s'éloignant des questions plus politiques. Cela est aussi le résultat du fait qu'un consensus sur des questions politiques est difficile à trouver dans un cadre multilatéral, et le plus souvent la coopération se borne au plus petit dénominateur commun, qui est d'autant plus bas que le nombre des acteurs participants augmente.

–Le caractère bilatéral de la PEV la transforme dans un outil d'exercer de l'influence sur des pays individuels aux frontières de l'Union. Cependant, cette stratégie a été saisie par les pays en question, ce qui les rend parfois réticents à signer effectivement des accords avec l'Union (voir les cas de l'Arménie, Azerbaïdjan, voire Ukraine en 2013).

–Une autre caractéristique de ces initiatives est qu'elle débute, toutes, sur un discours centré sur les valeurs (état de droit, droits de l'homme, démocratie) pour retomber, au fur et à mesure de la prise de contact avec le terrain, sur des questions beaucoup plus pragmatiques, comme le contrôle de la migration ou du trafic, la lutte contre le terrorisme, la coopération énergétique (points sur lesquels l'UE est même disposée à faire des concessions sur les points précédents).

–Les initiatives de la Commission ont plus de succès dans des domaines techniques que dans des domaines politiques. Il existe une concurrence entre la Commission, le Parlement et le Conseil en ce qui concerne les initiatives de politiques ainsi que les matières couvertes par ces initiatives. C'est pourquoi il arrive parfois que ces trois institutions se font réciproquement des chicanes sur les questions de politique étrangère/extérieure.

---

<sup>25</sup> « Public Opinion Survey Residents of Moldova », International Republican Institute, 7-27 juin 2014, <http://www.iri.org/sites/default/files/2014%20July%2025%20Public%20Opinion%20Survey-Residents%20of%20Moldova%2C%20June%2027%2C%202014.pdf>, consulté le 16 août 2014.

– Il existe, en plus, une concurrence entre les États membres en ce qui concerne les initiatives de politique : chaque État désire se porter en chef de file pour la coopération dans les régions où il a un intérêt particulier. Il s'agit du cas de la France et de l'UMed, mais aussi de la Pologne pour le Partenariat Oriental.

– Les changements survenus au Moyen Orient et en Afrique du Nord lors des révolutions arabes, respectivement à l'Est de l'Europe lors de l'année 2014, ont été trop rapides pour que la structure bureaucratifiée de l'UE puisse réagir d'une manière cohérente, informée et résolue. Il paraît que l'Union, premièrement, *ne comprend pas* ce qui s'est passé ces dernières années dans ces régions ; deuxièmement, *il n'y a pas un consensus* entre les États membres quant aux positions politiques qu'il faut adopter face à ces changements ; troisièmement, l'Union en tant que telle ne dispose pas des *outils politiques* pour adresser ces changements, étant donné que la politique étrangère reste de la compétence des États et non pas de l'Union. Finalement, deux problèmes symboliques s'ajoutent à ces questions de nature pratique : la question du rapport avec les zones limitrophes, qui est en dernier ressort, comme nous l'avons montré, une question identitaire ; et la question du double standard, qui survient lorsqu'on constate que la carte des actions concrètes entreprises par l'Union ne s'élève pas à la hauteur de son discours sur les valeurs.