



The European Neighbourhood Policy's Challenges

Les défis de la politique européenne de voisinage

Erwan Lannon (ed.)



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin



P.I.E. Peter Lang

The aim of this book is to highlight the crucial challenges the EU and its partners are facing within the framework of the European Neighbourhood Policy (ENP). The approach followed is of an interdisciplinary nature. Lawyers, economists, political scientists and experts of geopolitical and geostrategic issues have contributed to this book that is sub-divided into three parts, namely: 'transversal challenges', 'challenges in the Mediterranean and the Middle-East', and 'challenges in Europe and Eurasia'. The book focuses on the main challenges emanating from the debate that emerged during the process of the 2011 revision of the ENP, including the potential consequences of the uprisings in the Mediterranean countries. The main challenges for the EU will be to support democratic transitions, to contribute to the resolution of protracted conflicts in the area and to progressively define the model of economic co-development and integration of the Pan-Euro-Mediterranean Area.

L'objectif de cet ouvrage est de mettre en lumière les défis cruciaux auxquels l'UE et ses partenaires doivent faire face dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV). L'approche suivie est de nature interdisciplinaire. Des juristes, des économistes, des politistes et des experts en géopolitique et géostratégie ont contribué à cet ouvrage qui se subdivise en trois parties : « les défis transversaux », « les défis en Méditerranée et au Moyen-Orient » et les « défis en Europe et en Eurasie ». L'ouvrage se focalise sur les principaux défis qui ont émergé lors du processus de révision de la PEV en 2011, y compris les conséquences potentielles des révoltes dans les pays méditerranéens. Les principaux défis pour l'UE seront de soutenir les transitions démocratiques, de contribuer à la résolution des conflits de longue durée dans la région et de définir progressivement un modèle de co-développement économique et d'intégration de la zone pan-euro-méditerranéenne.

Erwan Lannon is Professor in European Law at the University of Ghent and at the College of Europe (Bruges and Natolin). He has worked as a consultant and expert for several EU institutions, the United Nations (UNCTAD) and various institutes and networks (European Union Institute for Security Studies, Euromesco, IEMed, European Movement International).

The European Neighbourhood Policy's Challenges

Les défis de la politique européenne de voisinage



P.I.E. Peter Lang

Bruxelles • Bern • Berlin • Frankfurt am Main • New York • Oxford • Wien

Erwan LANNON (ed.)

The European Neighbourhood Policy's Challenges

**Les défis de la politique
européenne de voisinage**

College of Europe Studies/Cahiers du Collège d'Europe
No. 14

Cover picture/illustration de couverture : © M. Christiansen & E. Lannon.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photocopy, micro-film or any other means, without prior written permission from the publisher. All rights reserved.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés pour l'édition en langue française.

© P.I.E. PETER LANG S.A.

Éditions scientifiques internationales

Brussels/Bruxelles, 2012

1 avenue Maurice, B-1050 Brussels, Belgium

www.peterlang.com; info@peterlang.com

ISSN 1780-9665 (L'édition de l'imprimé)

ISBN 978-90-5201-779-2

E-ISBN 978-3-0352-6104-2

D/2012/5678/04

Printed in Germany/Imprimé en Allemagne

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

The European Neighbourhood Policy challenges = Les défis de la politique européenne de voisinage / Erwan Lannon (ed.). p. cm. -- (College of Europe studies,

ISSN 1780-9665 ; no. 14) Includes bibliographical references and index.

ISBN 978-90-5201-779-2

1. European Neighbourhood Policy (Program)

2. European Union countries--Foreign relations--21st century.

I. Lannon, Erwan, 1968- II. Title: Défis de la politique européenne de voisinage.

JZ1570.A5E9725 2011 341.242'2--dc23 2011041117

Bibliographic information published by "Die Deutsche Nationalbibliothek"

"Die Deutsche Nationalbibliothek" lists this publication in the "Deutsche Nationalbibliografie"; detailed bibliographic data is available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Bibliothek »

« Die Deutsche Bibliothek » répertorie cette publication dans la « Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur le site <http://dnb.ddb.de>.

Table of Contents

Acknowledgements	9
List of Abbreviations and Acronyms	11
List of Tables	15
Introduction	17

Erwan Lannon

PART I. TRANSVERSAL CHALLENGES

Instruments, principes et méthodologie de la Politique européenne de voisinage	25
---	----

Erwan Lannon

Variable Geometry in the European Neighbourhood Policy. The Principle of Differentiation and its Consequences	59
--	----

Peter Van Elsuwege

What is at Stake in the Internal Market? Towards a Neighbourhood Economic Community	85
--	----

Sieglinde Gstöhl

The European Neighbourhood Policy in the Light of the New “Neighbourhood Clause” (Article 8 TEU)	109
---	-----

Dominik Hanf

PART II. CHALLENGES IN THE MEDITERRANEAN AND THE MIDDLE EAST

L’Union pour la Méditerranée. Genèse et mise en route d’un projet controversé	127
--	-----

Bichara Khader

Infusing the Euro-Mediterranean Partnership with the Supranational Dynamic. A Euro-Mediterranean Community and a Step Towards Global Governance?	159
---	-----

Peter G. Xuereb

La sécurité en Méditerranée. Un état des lieux à la lumière des politiques de sécurité et de défense de l'UE et de la Politique européenne de voisinage	187
--	------------

Jean-François Coustillière

The European Neighbourhood Policy Response to the Socio-Economic Challenges in the Arab Mediterranean Partner Countries	225
--	------------

Iván Martín

Le « Statut Avancé » Maroc-Union européenne. Quelle valeur ajoutée par rapport à la Politique européenne de voisinage ?	249
--	------------

Larbi Jaidi

PART III. CHALLENGES IN EUROPE AND EURASIA

The Eastern Partnership. Prospects of a New Regional Dimension within the European Neighbourhood Policy	285
--	------------

Erwan Lannon & Peter Van Elsuwege

The Black Sea Synergy Initiative. The Reflection of EU's Ambitions and Limitations in the Region	323
---	------------

Hubert Duhot

European Neighbourhood Policy Implementation in Ukraine. Local Context Matters	345
---	------------

Iryna Solonenko

Russia. ENP Competitor	381
-------------------------------------	------------

Hannes Adomeit

Conclusion. Democratic Transitions, Conflict Resolutions and the Search for a New Economic Model of Integration	411
--	------------

Sieglinde Gstöhl, Erwan Lannon & Peter Van Elsuwege

Annexes and Maps	427
-------------------------------	------------

Bibliography	435
---------------------------	------------

Index	461
--------------------	------------

About the Authors	489
--------------------------------	------------

Acknowledgements

This book is the result of a project that started with a workshop held at the Natolin Campus of the College of Europe in December 2007 where the first drafts of some of the papers were discussed. Representatives of the European Commission and of the General Secretariat of the Council of the European Union, namely Mrs Hilde Hardeman and Mr Alexandre Zafiriou, as well as Mr Peter Balazs, former Commissioner and Minister of Foreign Affairs of Hungary and Mrs Ewa Ośniecka-Tamecka, Vice Rector of the College of Europe, actively participated in the various sessions and provided the panellists with very useful preliminary comments.

In the following years a number of new authors joined the team to complement the first papers discussed in Natolin and the papers were progressively finalised. The editor would like to express his sincere thanks to the contributors for their patience in updating and redrafting their papers, sometimes several times, in order to produce at the end of the process a book that is as relevant and consistent as possible.

During the editorial process a crucial role was played by Kinga Chmielewska-Saldan, Jaroslaw Brzezinski and Richard Washington who proofread the contributions written in English. Many thanks to Peter Van Elsuwege for drafting one of the annexes on legal sources. I also would like to extend my sincere gratitude to all colleagues and Professor Paul Demaret, Rector of the College of Europe, without whom this project would not have been possible.

Erwan Lannon
Brussels, 3 November 2011

List of Abbreviations and Acronyms

AA	Association Agreement/Accord d'association
ADM	Armes de destruction massive
AEMA	Accord euro-méditerranéen d'association
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALEA	Accord de libre-échange approfondi
AMCs	Arab Mediterranean Countries
AP	Action Plan
APC	Accord de partenariat et de coopération
APEM	Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne
ARLEM	Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne
Art.	Article
BEI	Banque européenne d'investissement
BMENA	Broader Middle East and North Africa
BSCBC	Black Sea Cross-Border Co-operation Program
BSEC	Black Sea Economic Cooperation
BSFDP	Black Sea Forum for Dialogue and Partnership
BSSI	Black Sea Synergy Initiative
BSTDB	Black Sea Trade and Development Bank
CA	Conseil d'association
CDC	Community of Democratic Choice
CEE	Central and Eastern Europe
CEECs	Central and Eastern European Countries
CES	Common Economic Space
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CJEU	Court of Justice of the European Union
CIB	Comprehensive Institution-Building Programme
CIS	Commonwealth of Independent States
CMUE	Comité militaire de l'Union européenne
COPS	Comité politique et de sécurité
CSDP	Common Security and Defense Policy

CSOs	Civil Society Organisations
CSP	Country Strategy Paper
CTF	Coopération transfrontalière
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
DM	Dialogue méditerranéen de l'OTAN
DSP	Document de stratégie par pays
DSR	Document de stratégie régionale
EA	Europe Agreement
EaP	Eastern Partnership
EASA	European Aviation Safety Agency
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission
EEA	European Economic Area
EEAS	European External Action Service
EEE	Espace économique européen
EIB	European Investment Bank
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights
EMAAs	Euro-Mediterranean Association Agreements
EMUE	État-major de l'Union européenne
ENP	European Neighbourhood Policy
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
ESDP	European Security and Defence Policy
EU	European Union
EUSR	European Union Special Representative
FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
Ft.	Footnote
FTA	Free Trade Area
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GAFTA	Greater Arab Free Trade Area
GDP	Gross Domestic Product
GMO	Grand Moyen-Orient
GNP	Gross National Product
GSP	Generalised System of Preferences

GUAM	Georgia, Ukraine, Azerbaijan and Moldova
IBPP	Institution Building and Partnership Programme
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
ICT	Information and Communication Technologies
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IFIs	International Financial Institutions
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
INOGATE	Interstate Oil and Gas to Europe
MENA	Middle East and North Africa
MM.DD	Milliards de Dirhams
MPC	Mediterranean Partner Country
NA	Neighbourhood Agreements
NEC	Neighbourhood Economic Community
NGO	Non-Governmental Organisation
NIF	Neighbourhood Investment Facility
NIP	National Indicative Programme
NIS	New Independent States
OJ	Official Journal of the European Union
OMC	Organisation mondiale du commerce
OSCE	Organisation for Security and Co-operation in Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
Para.	Paragraph
PAV	Plan d'action voisinage
PCA	Partnership and Co-operation Agreement
PEM	Partenariat euro-méditerranéen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIB	Produit intérieur brut
PIN	Plan indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PME	Petites et moyennes entreprises
PMI	Petites et moyennes industries
PMR	Politique méditerranéenne renouvelée
PO	Partenariat oriental

PPM	Pays partenaire méditerranéen
PPP	Purchasing Power Parity
R&D	Research and Development
RP	Rapport pays
RS	Rapport de suivi
SAA	Stabilisation and Association Agreements
SAF	Structural Adjustment Facility
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SEE	Stratégie européenne de sécurité
SME	Small and Medium-Sized Enterprise
SPS	Sanitary and Phytosanitary
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange
TEC	Treaty establishing the European Community
TEU	Treaty on European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TRACECA	Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UEPLAC	Ukrainian-European Union Policy and Legal Advice Centre
UMA	Union du Maghreb arabe
UN	United Nations
UpM	Union pour la Méditerranée
USSR	Union of Soviet Socialist Republics
V.	Voir
Vol.	Volume
WG	Working Group
WNIS	Western Newly Independent States
WTO	World Trade Organisation

List of Tables

TABLEAU 1. Comparaison instruments et accords de base PEV et préadhésion.....	p. 28
TABLEAU 2. La coopération multilatérale euro-méditerranéenne.....	p. 38
TABLEAU 3. Priorités du Programme indicatif régional pour la partie orientale (2007-2010).....	p. 39
TABLEAU 4. Priorités du Programme indicatif régional pour la partie orientale (2010-2013).....	p. 39
TABLEAU 5. Priorités du Programme interrégional (2007-2010).....	p. 40
TABLEAU 6. Priorités du Programme interrégional (2011-2013).....	p. 41
TABLEAU 7. Programmes prévus dans le cadre de la Coopération transfrontalière (CTF).....	p. 43
TABLEAU 8. Coopération transfrontalière – Répartitions indicatives par programme.....	p. 43
TABLEAU 9. Nature des instruments de la Politique européenne de voisinage.....	p. 44
TABLE 10. Chronological Differentiation in the Adoption of ENP Action Plans.....	p. 68
TABLE 11. Sub-committees and Bilateral Dialogues with ENP Partner Countries.....	p. 75
TABLE 12. ENPI Indicative Multi-annual Allocations for the Period 2007-2010.....	p. 79
TABLEAU 13. Les dispositions en matière de relations étrangères et de sécurité du Plan d'action UE-Tunisie.....	p. 213
TABLE 14. Estimation of Yearly Job Creation Needs in Arab Mediterranean Countries until 2020.....	p. 227
TABLE 15. GDP <i>per capita</i> in Arab Mediterranean Countries 1995-2010.....	p. 228
TABLE 16. Theoretical Amounts of Structural Funds to Arab Mediterranean Countries by Transposing the 2007-2013 Community Rules.....	p. 236
TABLE 17. Eastern Partners WTO Accession Status.....	p. 294
TABLE 18. Russia as a Beneficiary of ENPI Cross-Border Co-operation: Indicative Allocations per Programme (2007-2013).....	p. 388

Introduction

Erwan LANNON

Among the numerous EU proximity strategies, the European Neighbourhood Policy (ENP) has a central place and is now to be considered as a kind of umbrella framework for a growing number of sub-regional initiatives such as the Black Sea Synergy (BSS), the Eastern Partnership (EaP) and the Union for the Mediterranean (UfM). Other EU proximity strategies such as the pre-accession strategy, the Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East (SPMME) and the Northern Dimension complement the ENP.

These EU proximity strategies form a complex web of intertwined relationships and co-operation. Sometimes complementarities and synergies can be expected, but numerous unforeseen overlappings are also witnessed. Following a number of initial proposals, the current ENP concept emerged at EU level with the co-signed Javier Solana and Chris Patten letter on “Wider Europe” published in August 2002.¹ This letter clearly stressed that the “new proximity initiative” had an “initial focus on Eastern neighbours”.² However, on 26 November and 6 December 2002, Romano Prodi, the then President of the European Commission made two important speeches respectively at the University of Louvain-La-Neuve and during the ECSA World Annual Conference in Brussels.³ He advocated, just before the December 2002 European Council, that the “geographical scope of this approach is our neighbourhood in the literal sense of the word, our backyard. It includes our future Eastern neighbours and the whole Mediterranean area, as I recently explained in

¹ Solana, J. and Patten, C., Letter on “Wider Europe”, 7 August 2002, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf.

² *Ibid.*, p. 4.

³ Prodi, R., Président de la Commission européenne, “*L’Europe et la Méditerranée: venons en aux faits*”, UCL – Université Catholique de Louvain-la-Neuve, Louvain-la-Neuve, 26 novembre 2002, IP/02/589, 26 novembre 2002, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/589&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, Prodi, R., *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, “*Peace, Security And Stability International Dialogue and the Role of the EU*”, Brussels, Sixth ECSA-World Conference. 5-6 December 2002, IP/02/619, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

Louvain when I spoke on 'Europe and the Mediterranean – time for action'. I want to see a 'ring of friends' surrounding the Union and its closest European neighbours, from Morocco to Russia and the Black Sea".⁴

The Presidency conclusions of the December 2002 Copenhagen European Council included a section devoted to "The enlarged Union and its neighbours". Taking stock of the upcoming enlargement, the fifteen Member States decided, at that time, to "take forward relations with neighbouring countries based on shared political and economic values", the Union remaining "determined to avoid new dividing lines in Europe and to promote stability and prosperity within and beyond the new borders of the Union".⁵ The focus of the ENP is again the eastern periphery, as the Member states conclude that: "the enlargement will strengthen relations with Russia. The European Union also wishes to enhance its relations with Ukraine, Moldova, Belarus and the Southern Mediterranean countries based on a long-term approach promoting democratic and economic reforms, sustainable development and trade". The order of the neighbours mentioned is of importance as it is not alphabetical. The Member States decided initially to support this eastern orientated approach – thus the use of the controversial "Wider Europe" theme – and to concentrate on Russia instead of the more comprehensive approach proposed by President Prodi. The European Commission and the Secretary-General/High Representative were thus logically mandated to "bring forward proposals" on the basis of the European Council mandate.

Between 2003 and 2007 four Strategy Papers were issued on the ENP by the European Commission:

- "Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", 11 March 2003;⁶
- "The European Neighbourhood Policy Strategy Paper", 12 May 2004;⁷

⁴ Prodi, R., "A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability. Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU", *op. cit.*

⁵ European Council, *Presidency conclusions, The enlarged Union and its neighbours*, Copenhagen, 12 and 13 December 2002, point 22. <http://ec.europa.eu/research/era/docs/en/council-eu-27.pdf>.

⁶ European Commission, *Communication of the Commission, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, Brussels, 11 March 2003.

⁷ European Commission, *Communication of the Commission, European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004.

- “On Strengthening of the European Neighbourhood Policy”, 4 December 2006,⁸
- “A Strong European Neighbourhood Policy”, 5 December 2007.⁹

These Communications that shaped the ENP as we know it today, have been complemented by a Communication “on the general approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes”,¹⁰ published in December 2006, and another one on the “Black Sea Synergy – A new regional co-operation initiative”, issued in April 2007.¹¹

In the meantime the first Country Reports and Action Plans were drafted by the European Commission (and the former High Representative for CFSP issues) and the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) entered into force on 1st January 2007 within the framework of the 2007-2013 financial perspectives.¹² What is crucial is that finally Russia was not included as such in the ENP framework (although benefiting from the ENPI funds) whereas the three Southern Caucasus Countries (Armenia, Azerbaijan and Georgia) were proposed to join this framework in 2004.¹³

In 2011 two major Communications of the European Commission and the High Representative have partially reoriented the general approach towards the EU’s neighbours. The first one of 8th March 2011 is a joint Communication from the European Commission and the High Representative entitled: “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”.¹⁴ It is the first substantial reaction of the EU regarding the events of Tunisia, Egypt but also

⁸ European Commission, *Communication of the Commission, On strengthening of the European Neighbourhood Policy*, COM(2006) 726 final, Brussels, 4 December 2006.

⁹ European Commission, *Communication of the Commission, A Strong European Neighbourhood Policy*, COM(2007) 774 final, Brussels, 5 December 2007.

¹⁰ European Commission, *Communication of the Commission, On the general approach to enable ENP partner countries to participate in Community agencies and Community programmes*, COM(2006) 724 final, Brussels, 4 December 2006.

¹¹ European Commission, *Communication of the Commission, On the Black Sea Synergy – A new regional co-operation initiative*, Brussels, COM(2007) 160 final, 11 April 2007.

¹² See the contributions of Van Elsuwege P. in this volume.

¹³ European Commission, *Communication of the Commission, European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12 May 2004, pp. 7, 10 and 11.

¹⁴ European Commission and High Representative, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*, COM(2011) 200 final Brussels, 8 March 2011.

Libya. The second one, of 25th May, 2011 is entitled: “A New Response to a Changing Neighbourhood”¹⁵ and has been prepared in order to take stock of the results achieved so far within the ENP framework.

2011 is therefore a crucial year for a number of reasons. First of all, after the first phase of implementation of the ENP, it is now possible to assess properly the progress achieved so far, notably in terms of reforms, and thus to identify the main challenges ahead. Second, new National Indicative Programmes (NIPs) have been agreed and will be implemented between 2011 and 2013. At the same time, the great manoeuvres for the next financial perspectives have started in the midst of a major financial and economic crisis. Third, the revolts in the Arab world challenged the EU approach in the Mediterranean precisely when the Commissioner in charge of the ENP, Mr Füle, and the High Representative, Mrs Ashton, were conducting the review of the European Neighbourhood Policy.

The aim of this book is to highlight a number of crucial challenges the EU and its partners are currently facing within the framework of the European Neighbourhood Policy. It is neither a collection of articles, nor a classic conference proceedings book, but a comprehensive analysis of a number of issues at stake in the ENP. Cross references are made throughout the volume in order to reinforce its consistency. In conformity with the academic programme of the Natolin Campus of the College of Europe, the approach followed is of an interdisciplinary nature. Lawyers, economists, political scientists, geographers, and experts of geopolitical and geostrategic issues have contributed to the present book.

This book is sub-divided into three parts, namely: “Transversal challenges”, “Challenges in the Mediterranean and the Middle East”, and “Challenges in Europe and Eurasia”. In Part I, devoted to transversal challenges, the first contribution (by Erwan Lannon) deals with the frameworks and instruments of the co-operation implemented under the ENP, thus analysing the development of increasingly complex bi-multilateral relationships. The analysis of Peter Van Elsuwege entitled: “Variable Geometry in the European Neighbourhood Policy: The Principle of Differentiation and its Consequences” examines one of the fundamental principles of the ENP, whilst Sieglinde Gstöhl asks “What is at Stake in the Internal Market?” by focussing on the long term project of the creation of a “Neighbourhood Economic Community” (NEC). Dominik Hanf then introduces the reader to the new “Neighbourhood

¹⁵ European Commission and High Representative, *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A New Response to the Changing Neighbourhood*, COM(2011) 303, Brussels, 25 May 2011.

Clause” (Article 8 TUE), that is supposed to become the new legal basis for concluding the so called “Neighbourhood Agreements”.

Part II, on the “Challenges in the Mediterranean and the Middle East”, starts with an analysis by Bichara Khader on the genesis and challenges of the Union for the Mediterranean. Peter Xuereb deals with the complex issue of the necessity to infuse the Euro-Mediterranean Partnership with a supranational dynamic. The contribution of Jean-François Coustillière focuses on the state of play of Security in the Mediterranean in the light of the EU Common Security and Defence Policy and the ENP. Iván Martín analyses the crucial socio-economic challenges in the Mediterranean Neighbouring Countries and finally Larbi Jaidi addresses the issue of the EU-Moroccan “Advanced Status”.

Part III is devoted to the “challenges in Europe and Eurasia” and starts with an analysis by Erwan Lannon and Peter Van Elsuwege of the Eastern Partnership and the prospects of a new regional dimension within the ENP. Hubert Duhot then analyses the Black Sea Synergy Initiative as a reflection of EU’s ambitions and limitations in the region. Iryna Solonenko’s contribution focuses on the ENP implementation in Ukraine. Finally, Hannes Adomeit’s contribution is centred on Russia, another “strategic neighbour” of the EU not included in the ENP as such.

The conclusion focuses on the main challenges emanating from the debate that emerged during the process of evaluation and revision of the ENP that took place in 2010 and 2011. The debate has evolved with the uprisings in a number of Mediterranean and Middle Eastern Countries. The main challenges for the EU will be to support democratic transitions, to contribute to the resolution of protracted conflicts in the area and to progressively define the model of economic co-development and integration of the Pan-Euro-Mediterranean Area.

PART I

TRANSVERSAL CHALLENGES

Instrument, principes et méthodologie de la Politique européenne de voisinage

Erwan LANNON

Introduction

Depuis quelques années, nous assistons au développement d'une Politique européenne de voisinage (PEV) à plusieurs vitesses. Cette tendance résulte de plusieurs facteurs. Tout d'abord, le principe de différenciation¹ est désormais pleinement appliqué dans le cadre de cette politique et va se voir renforcé suite à l'adoption de la Communication de la Commission européenne et du haut représentant sur « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation ». ² Deuxièmement, le développement de coopérations renforcées est mis en avant dans le cadre de la PEV sans que l'on connaisse toutefois les modalités précises de mise en œuvre de ces dernières. Troisièmement, les initiatives de certains États membres ont conduit à la multiplication des cadres sous-régionaux de coopération. Ainsi, la question de la cohérence et des complémentarités entre les différentes initiatives sous-régionales que sont l'Union pour la Méditerranée (UpM), la Synergie en mer Noire et le Partenariat oriental (PO) doivent désormais être plus clairement posées. ³

De plus, les cadres bilatéraux et multilatéraux (régionaux et sous-régionaux) de coopération sont de plus en plus enchevêtrés ce qui rend la lisibilité des stratégies et des politiques complexe et ce d'autant plus que la nature juridique de ces instruments est parfois très différente.

On assiste ainsi à la multiplication des outils relevant de la *soft law* et à la création de différents cadres de coopération. Le résultat de ces nouvelles tendances, outre le manque de visibilité des politiques, est le développement d'une PEV à plusieurs vitesses, la constitution d'une

¹ Voir les contributions de Van Elsuwege, P. dans cet ouvrage.

² Commission européenne et haut représentant, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et Social et au Comité des régions, Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, COM(2011) 303 final, Bruxelles, 25 mai 2011.

³ Voir également les contributions de Duhot, H., Lannon, E. et Van Elsuwege, P. dans cet ouvrage.

avant-garde dans le cadre de cette politique mais aussi, malheureusement, l'apparition de fragmentations qui pourraient bien conduire à l'apparition de nouvelles lignes de démarcation au sein même de la PEV.⁴

Dans cette contribution, nous analyserons successivement deux éléments. Le premier concerne la mise en œuvre d'un nouveau type de coopération dans le cadre de la Politique européenne de voisinage. Nous étudierons les différents instruments et modes de la coopération menée sous le signe de la PEV et verrons notamment quelles dynamiques sont mises en place au niveau bilatéral et multilatéral. Le second volet de l'analyse concerne les nouvelles dynamiques en matière de gouvernance et les évolutions de la méthodologie de la Politique européenne de voisinage. Il s'agit ici de voir si la tendance à la dé-communautarisation des cadres de coopération se confirme et d'examiner l'impact du développement de coopérations renforcées dans le cadre de la PEV. Finalement, nous tirerons les conclusions inhérentes à la mise en place de cette intégration pan-euro-méditerranéenne à géométrie variable.

I. La mise en œuvre d'un nouveau type de coopération dans le cadre de la Politique européenne de voisinage

La PEV repose sur une architecture particulièrement complexe qui associe des cadres de coopération et des instruments unilatéraux, bilatéraux et multilatéraux. Des instruments spécifiques inspirés de l'expérience de la préadhésion ont été mis en place afin de répondre au besoin d'un nouveau type de coopération. Avant d'analyser ces différents instruments, il faut cependant comprendre quelle est la véritable nature de cette politique *européenne*.

A. La nature spécifique de la Politique européenne de voisinage

Contrairement à ce qui est souvent avancé, la PEV n'est pas seulement de nature bilatérale. La Commission européenne a d'ailleurs précisé en décembre 2007 que « La PEV est essentiellement bilatérale mais est aussi interconnectée avec les processus régionaux et sous-régionaux » et de préciser qu'au niveau euro-méditerranéen, la PEV et le PEM « se renforcent mutuellement : les cadres bilatéraux de la PEV sont mieux adaptés à l'avancement des réformes internes tandis que le cadre de la

⁴ Il convient de rappeler le point 22 des conclusions du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 qui soulignait que l'Union « demeure résolue à éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des nouvelles frontières de l'Union », Conseil européen, *Conclusions de la présidence, l'Union élargie et ses voisins*, Copenhague, 12 et 13 décembre 2002, point 22, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/73849.pdf.

coopération euro-méditerranéenne constitue le contexte régional ».⁵ Au moment de la mise en place de la PEV, aucune dimension multilatérale globale du type Partenariat oriental n'existait pour les pays partenaires européens.

En réalité, la PEV possède non seulement une dimension bilatérale et multilatérale mais également une dimension unilatérale. En définitive, de manière générale, la PEV est en une politique essentiellement unilatérale. C'est en effet une politique *européenne* qui se différencie par exemple nettement du « Partenariat » euro-méditerranéen tel que conçu à Barcelone en 1995. Ainsi, même si le PEM était à l'origine une initiative européenne, les partenaires méditerranéens ont été invités à contribuer et à adopter la Déclaration de Barcelone, acte fondateur du PEM.⁶ Par contre, aucune déclaration commune fondatrice n'a été envisagée pour la PEV contrairement, par exemple, à la plus récente Union pour la Méditerranée.⁷ Seule une conférence PEV s'est tenue en septembre 2007 à Bruxelles et a rassemblé, pour la première fois, des représentants de l'ensemble des partenaires PEV et de l'Union mais cet événement ne s'est pas renouvelé.⁸

C'est d'ailleurs cette unilatéralité, qui doit être analysée à la lumière de l'existence de nombreux éléments de conditionnalité positive fondés sur la stratégie de préadhésion, qui a poussé des pays comme la Russie et l'Algérie à refuser de prendre part à une telle politique. Les autorités algériennes ont ainsi tenu, dans un premier temps, à privilégier la mise en œuvre de l'Accord euro-méditerranéen d'association (AEMA) qui établit des relations partenariales dans un cadre contractuel respectant la souveraineté de chacune des parties. La Russie a tenu, quant à elle, à préserver des relations bilatérales de nature partenariale correspondant à son statut de puissance.⁹ Ainsi, la Russie bénéficie-t-elle des avantages de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) sans

⁵ Commission européenne, *Communication de la Commission européenne, Une politique européenne de voisinage vigoureuse*, Bruxelles, 5 décembre 2007, COM(2007) 774 final, p. 3.

⁶ V. Lannon, E., « La déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du Partenariat euro-méditerranéen », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 398, mai 1996, pp. 358-368.

⁷ V. dans cet ouvrage Khader, B. pour la genèse de l'Union pour la Méditerranée et le Sommet de Paris.

⁸ À notre connaissance, il n'est d'ailleurs pas envisagé de renouveler une conférence de ce type, ce que nous ne pouvons que déplorer. Certes l'organisation d'événements regroupant l'ensemble des partenaires PEV est difficile à mettre en place, ne serait-ce qu'en raison de questions de calendrier, mais des synergies et des complémentarités doivent être créées entre les différents pays et régions couverts par la PEV afin de créer à terme cette économie d'échelle de la zone pan-euro-méditerranéenne.

⁹ V. la carte n° 1.

avoir à subir les « Rapports pays », « Plans d'action » et autres « Rapports de suivi » spécifiques à cette politique de voisinage qui a emprunté les instruments de la stratégie de préadhésion.

B. Les principaux instruments de la Politique européenne de voisinage

Les principaux instruments de la PEV sont de nature assez variée et couvrent toute la palette des instruments utilisés par l'UE au niveau des relations extérieures. Il existe toutefois une spécificité de la PEV qui consiste dans l'existence de trois instruments largement inspirés des instruments de la préadhésion à savoir : les Rapports pays, les Plans d'action et les Rapports de suivi.

Tableau 1. Comparaison instruments et accords de base PEV et préadhésion

Instruments et accords de base dans le cadre de la PEV	Instruments et accord de base dans le cadre de la préadhésion
Rapport pays PEV (Country Report)	Rapport d'examen analytique de l'acquis (Screening Reports)
Plan d'action PEV (Action Plan)	Partenariat d'adhésion (Accession Partnerships) servant de base aux Programmes nationaux d'adoption de l'Acquis (PNAA) qui donnent les détails, le calendrier et les coûts de mise en œuvre des priorités des partenariats d'adhésion
Rapport de suivi PEV (Progress Report)	Rapport de suivi/réguliers (Progress/Regular Reports)
Accords euro-méditerranéens d'association/Accords de partenariat et de coopération/Futurs accords de voisinage ¹⁰	Accords européens/Accords d'association/Accords de stabilisation et d'association ¹¹
Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)	Instrument d'aide de préadhésion (IAP)

1. Les instruments de nature unilatérale

Il faut prendre en considération ici l'IEVP, les Rapports pays les différents Documents stratégie pays et les Programmes indicatifs nationaux.

a. L'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)

D'un point de vue juridique, il faut considérer l'Instrument européen de voisinage et de partenariat comme étant un instrument unilatéral dans la mesure où il s'agit, à l'instar des anciens règlements MEDA et TA-

¹⁰ V. Hanf, D. dans cet ouvrage et la carte n° 4.

¹¹ Pour les différents types d'accords voir la carte n° 4 et l'annexe n° 1.

CIS, d'un règlement financier d'application de nature autonome.¹² Ce règlement financier d'application a été adopté par le Parlement européen et le Conseil des ministres dans le cadre de l'ancienne procédure de co-décision. Il convient donc aussi de replacer ce qualificatif d'unilatéralisme dans son contexte législatif. Autrement dit, les partenaires n'ont pas droit au chapitre en ce qui concerne l'adoption de cet instrument central de la coopération menée dans le cadre de la PEV, pas plus d'ailleurs s'agissant de sa dotation financière et de la ventilation budgétaire. Son équivalent au niveau de la stratégie de préadhésion est le règlement 1085/2006 du Conseil établissant un « instrument d'aide de préadhésion (IAP) ».¹³

b. Les Rapports pays (RP)

Les Rapports pays de la PEV¹⁴ sont des instruments purement unilatéraux dans la mesure où ils sont élaborés par les services de la Commission européenne et par les désormais délégations de « l'Union européenne », qui font partie intégrante du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Les Rapports pays dressent un état des lieux, à un moment précis, de la situation économique, sociale et politique d'un pays partenaire et font le bilan de l'état de ses relations avec l'UE. C'est ce document qui sert de base à l'élaboration du Plan d'action et permet d'établir des repères précis au niveau de l'état d'avancement des réformes afin de pouvoir procéder aux évaluations subséquentes.

Toutefois, il convient ici aussi de préciser que les services de la Commission européenne et le personnel des délégations de l'UE sont amenés à consulter de manière officielle mais aussi informelle des acteurs étatiques et non étatiques du partenaire PEV lors de l'élaboration de ces documents.¹⁵ Précisons finalement qu'au niveau de la stratégie de préadhésion, l'instrument équivalent est celui des « rapports de *screening* » « ou examen analytique de l'acquis », ce dernier est toutefois plus technique et plus précis, s'appuyant sur l'ensemble des chapitres de l'acquis alors que les rapports pays PEV se fondent seulement sur trois aspects essentiels ; les relations entre l'UE et le partenaire, la situation politique et des droits de l'homme et les questions de sécurité défense puis finalement les questions socio-économiques. Le modèle est simi-

¹² Parlement européen et Conseil de l'UE, *Règlement (CE) n° 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*, JO L 310, 9 novembre 2006, pp. 1-14.

¹³ Conseil de l'UE, *Règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP)*, JO L 210, 31 juillet 2006, pp. 82-93.

¹⁴ Disponibles via http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

¹⁵ V. dans cet ouvrage l'exemple de l'Ukraine dans la contribution de Soloneko, I. et ci-après pour l'impact de la mise en place du SEAE.

laire pour tous les partenaires avec cependant certaines variantes étant donné les spécificités et la localisation géographique du partenaire.

c. Les Rapports de suivi (RS)

Les Rapports de suivi¹⁶ (RS) ont pour objectif de faire le bilan des actions menées conformément aux priorités établies dans le cadre des Plans d'action et traduites en termes opérationnels au niveau des Documents de stratégie Pays (DSP) et des Programmes indicatifs nationaux (PIN). En d'autres termes, il ne s'agit pas de réaliser des rapports généraux sur les réalités politiques et économiques du pays. Le champ d'application de ces Rapports pays est donc clairement limité, selon la Commission européenne, à « la mise en œuvre des Plans d'action ». ¹⁷ Dès la mise en place de la PEV, la Commission européenne avait d'ailleurs clairement précisé qu'elle établirait des « rapports périodiques concernant l'état d'avancement et les domaines nécessitant des efforts supplémentaires, compte tenu des évaluations réalisées par les autorités du pays partenaire ». ¹⁸

À l'instar des Rapports pays, les Rapports de suivi sont élaborés à la base de manière unilatérale par les services de la Commission européenne et du SEAE même si des apports de la société civile sont possibles et même souhaitables à ce niveau. En effet, la Commission européenne a souligné en 2007 que : « les organisations de la société civile ont un rôle utile à jouer dès lors qu'il s'agit de recenser les actions prioritaires et de promouvoir et d'assurer le suivi de la mise en œuvre des Plans d'action PEV. La participation de centaines de représentants de la société civile à la conférence PEV a été un signal clair des intentions de la Commission à cet égard. L'organisation d'une plate-forme pour la représentation de la société civile concernant les questions PEV constituerait une évolution positive ». ¹⁹

En 2010, un document de 15 pages intitulé : « Mid Term Review of ENPI Programming Documents Consultations of Civil Society Organi-

¹⁶ V. par exemple, Commission européenne, *Document de travail des services de la Commission, Politique européenne de voisinage, Rapport sur la Tunisie*, SEC(2004) 570, Bruxelles, 12 mai 2004, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/tunisia_enp_country_report_2004_fr.pdf.

¹⁷ Commission européenne, *Mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage en 2010 – invitation à contribuer des informations*, non daté, p. 1, http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2010_consultation_fr.pdf.

¹⁸ Commission européenne, *Communication de la Commission européenne, Politique européenne de voisinage, Document d'orientation*, COM(2004) 373 final, Bruxelles, 12 mai 2004, p. 10.

¹⁹ Commission européenne, *Communication de la Commission européenne, Une politique européenne de voisinage vigoureuse*, Bruxelles, 5 décembre 2007, COM(2007) 774 final, p. 11.

sations and other external stakeholders » a été publié sur le site de la PEV par la Commission européenne.²⁰ Cette dernière précisait que le « *cinquième ensemble de rapports de suivi, qui couvrira la mise en œuvre de la politique durant 2010* », sera adopté « *au printemps 2011* ». ²¹ Au total, cinq ensembles de Rapports de suivi ont donc été publiés, en décembre 2006, avril 2008, avril 2009, mai 2010 et mai 2011. Il faut aussi mentionner qu'il existe non seulement des Rapports de suivi PEV par pays²², dont l'équivalent au niveau de la stratégie de préadhésion est le fameux Rapport régulier (« Rapport sur les progrès accomplis par [le pays candidat] sur la voie de l'adhésion »), mais également des Rapports sectoriels²³ et une évaluation d'ensemble.²⁴

On soulignera que les Rapports sectoriels contiennent des indicateurs beaucoup plus précis notamment en matière de droits de l'homme, de gouvernance ou de liberté de la presse.²⁵

d. Les « Documents de stratégie par pays », les « Programmes indicatifs nationaux » et les « Concepts Notes »

Deux autres instruments, qui ne sont pas spécifiques à la PEV, doivent également être mentionnés, il s'agit des Documents de stratégie par pays (DSP) et des Programmes indicatifs nationaux (PIN).²⁶ Les DSP

²⁰ European Commission, *Mid Term Review of ENPI Programming Documents Consultations of Civil Society Organisations and other external stakeholders*, http://ec.europa.eu/world/enp/mid_term_review/091211_cso_consultation_on_mtr_enpi_programming_documents.pdf.

²¹ Commission européenne, *Mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage en 2010 – invitation à contribuer des informations*, op. cit., p. 1.

²² V. par exemple le cas de l'Ukraine : European Commission and High Representative, *Joint Staff Working Paper, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010, Country Report on Ukraine*, Brussels, 25 May 2011, SEC(2011) 646, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_646_en.pdf. Il faut noter ici que le document ne s'intitule plus « progress Report » comme en 2010 mais « Country Report » ce qui prête à confusion.

²³ V. European Commission and High Representative, *Joint Staff Working Paper, « Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010, Sector Progress Report »*, SEC(2011) 645, Brussels, 25 May 2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_645_en.pdf.

²⁴ European Commission and High Representative, *Joint Staff Working Paper, A Medium Term Programme for a renewed European Neighbourhood Policy*, SEC(2011) 650, (2011-2014), Brussels, 25 May 2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/medium_term_prog_2011_13_en.pdf.

²⁵ V. par exemple, European Commission, *Commission staff working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council taking stock of the European Neighbourhood Policy (ENP) Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009 Sectoral Progress Report*, SEC(2010) 513, Brussels, 12 May 2010, p. 28.

²⁶ Disponibles via http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm.

établissent, au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat, un cadre stratégique pour la coopération de l'UE avec chaque partenaire pour la période 2007-2013. Il s'agit en fait de programmer, au niveau opérationnel, l'allocation nationale (ou « par pays »). La structure des DSP par pays est relativement similaire pour les pays arabes méditerranéens. La Commission européenne récapitule d'abord les objectifs politiques de l'UE et la politique du gouvernement du pays partenaire avant de faire une analyse de la situation politique, socio-économique mais aussi environnementale de ce pays et de présenter les défis sur le moyen terme. Suit une section qui passe en revue les programmes communautaires, rappelle les « enseignements de la coopération passée » et fait un état des lieux en ce qui concerne la coopération mise en œuvre par les États membres et les autres bailleurs de fonds. La dernière section est la plus intéressante car elle contient la « réponse stratégique de l'UE (2007-2013) » c'est-à-dire les principes et objectifs généraux et spécifiques de la coopération menée avec le partenaire.²⁷ Il faut finalement signaler que dans certains cas, le DSP et le PIN sont publiés dans le cadre du même document de la Commission européenne. Les DSP concernant les pays Est européens ou du Caucase méridional²⁸ sont similaires quant à leur structure générale mais couvrent, dans certains cas, des domaines de coopération différents.

Le PIN expose quant à lui, toujours en termes opérationnels, mais cette fois-ci projet par projet et année par année, la réponse de la Commission européenne pour la période 2007-2010 (puis pour la période 2011-2013) en mettant en exergue les secteurs et programmes prioritaires de la coopération, les résultats attendus, les conditions à respecter, de même que les ventilations financières indicatives. Ces instruments concernent donc la gestion à plus court terme et donnent une indication précise des types de projets et programmes mis en œuvre pour chacun des pays sur une période de trois ans.

Des « Concepts Notes », instruments juridiquement non contraignants élaborés par la Commission européenne afin de préparer les programmes indicatifs nationaux, permettent d'entamer une réflexion inter-services au sein de celle-ci. La Commission européenne a également lancé un appel à la société civile pour qu'elle participe à cette réflexion. Les organisations de la société civile doivent en effet, en

²⁷ V. par exemple le Document stratégie Pays 2007-2013 pour le Maroc (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_morocco_fr.pdf) ainsi que le DSP 2007-2013 pour la Moldavie (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_fr.pdf) et le Programme indicatif National 2010-2013 pour la Tunisie (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_tunisia_fr.pdf).

²⁸ V. par exemple le DSP 2007-2013 pour la Géorgie, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_georgia_en.pdf.

principe, jouer un rôle conséquent dans le cadre de la PEV notamment au niveau du suivi de la mise en œuvre des Plans d'action. Ceci est particulièrement important en termes de co-appropriation et de bonne gouvernance. La révision des documents opérationnels se fait donc en principe en consultation avec des acteurs tels que les administrations nationales, les partenaires locaux et les organisations de la société civile, le processus était mené par l'ancienne DG RELEX de la Commission européenne et les délégations dans les pays partenaires. La mise en place du SEAE implique désormais une coordination entre le haut représentant et le commissaire en charge de la PEV, Monsieur Füle.

2. *Les instruments de nature bilatérale*

Au niveau bilatéral, il convient de prendre en considération les Accords d'association et de partenariat et de coopération ainsi que les Plans d'action PEV.

a. Les Accords euro-méditerranéens d'association et les Accords de partenariat et de coopération

Les principaux instruments bilatéraux sont bien entendu les Accords euro-méditerranéens d'association (AEMA) et les Accords de partenariat et de coopération (APC) qui fondent les relations juridiques bilatérales entre partenaires.²⁹

Il faut souligner que ces accords (ci-après « accords de base ») ont été mis en place avant la conception de la PEV et liaient originellement les partenaires à la Communauté européenne et ses États membres (dans le cadre des accords mixtes). Il faut également considérer un certain nombre d'accords sectoriels³⁰ qui complètent l'architecture juridique mais la rendent aussi, dans certains cas, plus complexe.

Les accords de base sont, contrairement aux Plans d'action juridiquement contraignants. La PEV a toutefois quelque peu modifié la donne. Le cadre institutionnel des AEMA et des APC est en effet largement utilisé pour la mise en œuvre de la PEV. Plus spécifiquement, trois types d'institutions jouent un rôle crucial. Tout d'abord le Conseil d'association pour les AEMA ou le Conseil de Coopération, dans le cas des APC. Ces institutions, qui se réunissent au niveau ministériel, peuvent adopter des recommandations³¹ (non contraignante juridiquement) afin d'adopter en principe « conjointement » les Plans d'action.³²

²⁹ V. carte n° 4.

³⁰ V. dans cet ouvrage l'annexe n° 1 ainsi que Lannon, E. et Van Elsuwege, P.

³¹ V. l'article 85 de l'APC conclu avec l'Ukraine. La référence au JO figure à l'annexe n° 1. V. aussi Lannon, E. et Van Elsuwege, P.

³² Les exemples des recommandations pour le Maroc et l'Ukraine figurent dans le cadre de la bibliographie générale.

Ensuite il faut mentionner le Comité d'association ou le Comité de coopération pour les APC, qui se réunit au niveau des hauts fonctionnaires et finalement les sous-comités (droit de l'homme, Justice et Affaires intérieures, etc.) qui sont de nature plus technique.

Ce sont notamment ces sous-comités qui se sont multipliés et qui sont utilisés pour mettre en œuvre et assurer le suivi des objectifs de la PEV. La Communication de la Commission européenne, de mai 2004, mentionne d'ailleurs clairement que « les organes mis en place par les Accords de partenariat et de coopération ou les Accords d'association suivront les progrès accomplis pour atteindre les priorités fixées conjointement »³³ et d'ajouter que « les sous-comités, chargés de questions spécifiques, de même que les dialogues politiques, seront à cet égard particulièrement utiles ».³⁴ Ceci a été confirmé en 2007, la Commission européenne précisant que « depuis le lancement de la PEV, les sous-comités sont devenus les principales enceintes institutionnelles permettant de mener le dialogue politique avec les partenaires PEV ».³⁵

Le paradoxe est que les Accords euro-méditerranéens d'association (AEMA) ont été conçus dans la logique partenariale du PEM mais sont aujourd'hui en quelque sorte instrumentalisés par la PEV qui relève d'une logique différente. Ainsi la PEV, dont les principaux instruments ne sont pas juridiquement contraignants, peut s'appuyer sur un socle d'accords bilatéraux qui offrent une sécurité juridique suffisante.

Les Accords de partenariat et de coopération ne sont pas non plus parfaitement adaptés aux objectifs de la PEV. Par exemple, les APC n'ont pas été conçus comme étant complémentaires d'un cadre multilatéral similaire au PEM et ils ne bénéficient pas d'un degré d'institutionnalisation aussi poussé que pour les Accords d'association, même si l'on peut largement utiliser les structures existantes et les développer. Dans le cas de l'Ukraine, il faut mentionner l'adoption d'un Agenda pour l'association³⁶ qui, à l'instar du Statut Avancé du Maroc, constitue un élément de différenciation plus politique. La perspective de conclure des Accords d'association et de voisinage de nouvelle génération avec les autres pays d'Europe orientale, en tous cas avec la Moldavie et des pays du Caucase tels que la Géorgie ouvre de nouvelles perspectives et

³³ Commission européenne, *Communication de la Commission européenne, Politique européenne de voisinage, Document d'orientation*, COM(2004) 373 final, Bruxelles, 12 mai 2004, p. 4.

³⁴ *Ibid.*, p. 10.

³⁵ COM(2007) 774 final, *op. cit.*, p. 11.

³⁶ EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement adopted by the EU-Ukraine Cooperation Council on 23 November, 2009, http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf.

permettra, pour la première fois, d'harmoniser les différents accords de libre-échange liant l'UE à ses voisins dans leur grande majorité.³⁷

b. Les Plans d'action voisinage (PAV)

Les Plans d'action voisinage (PAV) sont considérés, d'un point de vue politique, comme étant des instruments bilatéraux dans la mesure où il s'agit de définir les axes prioritaires de coopération entre l'Union européenne et un pays partenaire et parce qu'ils sont approuvés par les deux parties, la Commission européenne insistant sur le fait que ces Plans d'actions et donc leurs priorités ne sont pas imposées aux partenaires. En réalité, si l'on procède à une analyse juridique plus fine, la situation est plus complexe. La question est en effet de savoir comment et sur quel fondement juridique ces instruments sont effectivement adoptés.

Dans la mise en place d'un PAV, il faut tout d'abord prendre en compte le bilan établi par le Rapport pays élaboré par la Commission européenne. Ensuite, cette dernière va préparer un projet de proposition de décision du Conseil qui sera soumis au Conseil des ministres³⁸ pour approbation. C'est ainsi la position de l'UE qui sera entérinée. Ce n'est qu'ensuite que le projet de PAV sera transmis au Conseil d'association (CA) de l'Accord euro-méditerranéen d'association (AEMA) pour approbation et ce sous la forme d'une « recommandation » juridiquement non contraignante du CA et non pas d'une « décision » du CA comme cela avait été proposé au départ par la Commission européenne.³⁹ En effet, les Conseils de coopération ne peuvent pas, contrairement aux Conseils d'association, adopter des décisions contraignantes sur le plan juridique.⁴⁰

En ce qui concerne les Accords de partenariat et de coopération (APC), la situation est toutefois différente⁴¹ dans la mesure où, dans le cadre du système institutionnel prévu par les APC, c'est le Conseil de coopération qui va adopter, également sous la forme d'une recomman-

³⁷ V. carte n° 4.

³⁸ Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, cette approbation se faisait au niveau du GAERC, désormais elle devrait se faire au niveau de la formation Affaires étrangères présidée par le haut représentant.

³⁹ V. Commission européenne, *Proposition de Décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté européenne et ses États membres au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre du Plan d'action UE/Jordanie*, Bruxelles, 9 décembre 2004, COM(2004) 796 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/jordan_com_proposal_enp_ap_2004_fr.pdf.

⁴⁰ V. également Van Elsuwege, P. dans cet ouvrage.

⁴¹ V. Van Elsuwege, P. dans cet ouvrage.

dation, le Plan d'action.⁴² Le fait de négocier une nouvelle génération d'Accords d'association sur le fondement du nouvel article du 8 du TUE version Lisbonne⁴³ va donc permettre d'harmoniser progressivement la situation avec la plupart des partenaires PEV et de bénéficier ainsi de structures institutionnelles et de procédures similaires et plus adaptées aux défis de la PEV.

Dans la mesure où les projets de PAV sont publiés sur le site internet de la PEV, il est donc possible d'évaluer le degré de bilatéralisme du Plan d'action en comparant les projets de la Commission européenne aux versions définitives. En pratique, le degré de bilatéralisme du PAV dépend non seulement de l'implication du gouvernement du Pays partenaire méditerranéen (PPM) mais aussi de l'activisme et du degré d'implication de la société civile, à condition bien entendu que cette dernière dispose des moyens d'action et d'un espace de liberté suffisant pour pouvoir s'exprimer dans la sphère politique et sociale du PPM, ce qui est toujours loin d'être évident dans certains pays partenaires. La situation a toutefois évolué avec la mise en place progressive de nouveaux canaux de dialogue avec les sociétés civiles (V. ci-avant la « Mid Term Review of ENPI Programming Documents Consultations of Civil Society Organisations and other external stakeholders » et ci-après la participation de la société civile à l'élaboration des « concepts notes »).

3. Les instruments de nature multilatérale

La PEV possède également une dimension multilatérale qui est à la fois régionale, sous-régionale, inter-régionale et transfrontalière même si ces notions soit se recoupent, soit ne sont pas toujours utilisées dans leur sens propre.

Au niveau des relations euro-méditerranéennes, la Commission européenne a précisé, en mai 2004, que « la coopération régionale et sous-régionale sera également fondée sur les Plans d'action bilatéraux, de même que sur les résultats des réunions ministérielles Euro-Med ».⁴⁴ Au niveau oriental, la coopération multilatérale est désormais encadrée par

⁴² V. Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative à la position à adopter par la Communauté et ses États membres au sein du conseil de coopération institué par l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Arménie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption d'une recommandation portant sur la mise en œuvre du Plan d'action UE/Arménie*, Bruxelles, le 25 octobre 2006, COM(2006) 627 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_com_proposal_enp_ap_2006_fr.pdf.

⁴³ V. Hanf, D. dans cet ouvrage.

⁴⁴ Commission européenne, *Communication de la Commission européenne, Politique européenne de voisinage, Document d'orientation*, COM(2004) 373 final, Bruxelles, 12 mai 2004, pp. 24-25.

le Partenariat oriental mais d'autres initiatives sub-régionales coexistent en mer Noire et autour la mer Baltique notamment.⁴⁵

En réalité, trois éléments principaux sont à prendre en compte :

- la coopération régionale et/ou sous-régionale (le PEM/l'UpM, le Partenariat oriental, la Synergie en mer Noire, voire dans une moindre mesure, les initiatives en mer Baltique ou encore la dimension Nordique⁴⁶, ces deux dernières n'étant toutefois pas officiellement directement rattachées à la PEV) ;
- la coopération inter-régionale ;
- la coopération transfrontalière.

À l'instar de la coopération bilatérale, ces types de coopérations multilatérales sont encadrés par des documents de stratégie et des programmes indicatifs. Pour la période 2007-2010, la Commission européenne a réparti les ventilations indicatives multi-annuelles comme suit pour ce qui est des programmes multi-pays :

- Programme inter-régional : 260,8 millions d'euros ;
- Programme régional Sud : 343,3 millions d'euros ;
- Programme régional Est : 223,5 millions d'euros ;
- Programme de coopération transfrontalière : 277,1 millions d'euros.⁴⁷

a. La coopération régionale

Au niveau de la coopération régionale, il convient d'effectuer une nette distinction entre le volet euro-méditerranéen qui en fait consistait, du moins pour la première phase (2007-2010), dans la continuation des programmes multilatéraux euro-méditerranéens développés dans le cadre du processus de Barcelone et le volet oriental qui, jusqu'à la création du Partenariat oriental, ne s'appuyait sur aucune structure institutionnelle pré-existante à la PEV.

Pour ce qui est de la coopération multilatérale euro-méditerranéenne, le « Document de stratégie régionale (DSR) Méditerranée » organise le contenu du programme de travail pour la période 2007-2013 au niveau de trois objectifs prioritaires mentionnés dans le cadre du tableau ci-

⁴⁵ V. Lannon, E. and Van Elsuwege, P., « The EU's Northern Dimension and the EMP-ENP : Institutional Frameworks and Decision-Making Processes Compared », in Xuereb, P. G. (ed.), *The European Union and the Mediterranean. The Mediterranean's European Challenge* (vol. V), Malta, EDRC-Malta University, 2004, pp. 3-71.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ V. European Commission, European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), *Funding 2007-2013*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_en.pdf.

dessous. Le premier Programme indicatif régional (PIR) pour le PEM, qui couvre la période 2007-2010 a été doté d'une enveloppe de 343,3 millions d'euros.

Tableau 2. La coopération multilatérale euro-méditerranéenne

Document de stratégie régionale (DSR) 2007-2013 et Programme indicatif régional (PIR) 2007-2010 pour le Partenariat euro-méditerranéen : 343,3 millions d'euros					
Programme	2007	2008	2009	2010	Million d'euros
Allocation globale	10	6,9	6,1	8,9	31,9
Coopération politique, justice, sécurité et migrations					
Mesures de confiance et protection civile	4,4				4,4
Mesures de confiance pour la paix	5	5		10	20
Justice, sécurité et migrations			13		13
Analyses de politiques				8	8
Développement économique soutenable					
Promotion de l'investissement et dynamisation de la réforme pour attirer les IDE	6				6
Coopération en matière de transports et d'énergie		9	14		23
Integration régionale économique sud -sud			4		4
Programme environnemental		9	9	15	33
Assistance technique et capital risque pour la FEMIP	32	32	32	32	128
Développement de la société de l'information		5			5
Développement social et échanges culturels					
Egalité des genres et société civile	8			8	16
Information et communication II	12			10	22
Euromed Jeunesse			5		5
Dialogue entre cultures et héritage culturel	17	7			24
TOTAL	94,4	73,9	83,1	91,9	343,3

Source : Commission européenne, IEVP, Document de stratégie régionale (2007-2013) et Programme Indicatif Régional (2007-2013), p. 56. Pour le PIR 2011-2013 V. Europeaid http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-south/documents/regional_indicative_programme_2011-2013_en.pdf.

On peut conclure de la lecture de ce tableau que ce sont effectivement les programmes et projets développés dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen qui sont repris ici. Aucune nouveauté PEV n'apparaît.

raît par rapport à ce qui était développé au niveau du processus de Barcelone lancé en 1995 et révisé en 2005.

Le Document de stratégie régionale (DSR) pour la région orientale (2010-2013) et son Programme indicatif régional (2010-2013)⁴⁸ ont désormais remplacé les premiers Documents de stratégie régionale pour l'Est (2007-2013) et le Programme indicatif régional (2007-2010).⁴⁹

Le premier PIR pour la région orientale bénéficiait d'une enveloppe financière de 223,5 millions d'euros pour la période 2007-2010. Les priorités étaient assez peu nombreuses par rapport au programme méditerranéen.

Tableau 3. Priorités du Programme indicatif régional pour la partie orientale (2007-2010)

1. réseaux (25-35 %) (Transports, énergie, coopération régionale entre PME)
2. protection de l'environnement et forêts (25-35 %)
3. gestion des frontières et de la migration, lutte contre le crime organisé transnational et douanes (20-30 %)
4. activités intercommunautés et activités d'information et de soutien (10-15 %)
5. mines terrestres, débris de guerre explosifs, armes légères et de petit calibre (5 %)
Total : 223,5 millions d'euros

Source : Document de stratégie régionale (DSR) pour la partie orientale de l'IEVP 2007-2013 et Programme indicatif régional pour la partie orientale (2007-2010), http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_eastern_rsp_fr.pdf

Pour la seconde phase, 348,57 millions d'euros sont disponibles. Les allocations indicatives fournies pour la période 2010-2013 sont les suivantes :

Tableau 4. Priorités du Programme indicatif régional pour la partie orientale (2010-2013)

1. Démocratie, bonne gouvernance et stabilité 30,7 %
2. Développement économique 20,7 %
3. Changement climatique, énergie et environnement 25,8 %
4. Intégration avec l'UE et coopération régionale 22,8 %
Total : 348,57 millions d'euros

Source : Document de stratégie régionale pour la partie orientale de l'IEVP 2010-2013, Programme indicatif régional 2010-2013, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_regional_east_en.pdf

⁴⁸ Regional East Programme Strategy Paper 2010-2013 and Indicative Programme 2010-2013 ; http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_regional_east_en.pdf.

⁴⁹ Regional Strategy Paper 2007-2013 and Regional Indicative Programme 2007-2010 for the Euro-Mediterranean Partnership, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf.

Ce PIR (2010-2013) pour la région orientale contient de toutes nouvelles priorités par rapport à la première mouture. On relèvera notamment l'intégration avec l'Union européenne qui profile les pays du partenariat oriental dans une dynamique de « pré-préadhésion ». Les priorités de cette seconde phase sont plus politiques et plus axées sur une future stratégie de préadhésion en tant que telle.

b. La coopération interrégionale

La coopération interrégionale, contrairement à sa définition, ne s'attache pas uniquement à promouvoir la coopération entre plusieurs régions. Il s'agit aussi de fournir aux partenaires PEV un certain nombre d'outils d'assistance technique réservés jusque-là aux pays candidats à l'adhésion (TAIEX⁵⁰ et SIGMA⁵¹) et de promouvoir la coopération inter-universitaire. Les domaines prioritaires de la première phase (2007-2010) sont résumés ci-dessous.

Tableau 5. Priorités du Programme interregional (2007-2010)

Domaine prioritaire 1 : la promotion des réformes à travers les conseils et l'expérience de l'Europe – Sous-priorité 1 : TAIEX – Sous-priorité 2 : SIGMA 40 millions d'euros
Domaine prioritaire 2 la promotion de l'enseignement supérieur et de la mobilité des étudiants – Sous-priorité 1 : la promotion de la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur – Sous-priorité 2 : la promotion de la mobilité des étudiants 208,8 millions d'euros
Domaine prioritaire 3 : la promotion de la coopération entre les acteurs locaux dans les pays partenaires et dans l'UE 12 millions d'euros
Domaine prioritaire 4 : la promotion de la mise en œuvre de la PEV et du partenariat stratégique avec la Russie n/a

Source : IEVP Programme interrégional, Document de stratégie 2007-2013 & Programme indicatif 2007-2010, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_interregional_fr.pdf

L'assistance fournie au titre de ce premier programme indicatif régional mettait l'accent sur seulement quatre domaines prioritaires pour une enveloppe financière indicative de 260,6 millions d'euros. Pour la

⁵⁰ <http://taiex.ec.europa.eu>.

⁵¹ <http://www.sigmaweb.org>.

seconde phase (2011-2013), le Document de stratégie régionale a été révisé et un nouveau Programme indicatif régional adopté.⁵²

Pour ce qui est du programme indicatif 2011-2013, l'enveloppe financière s'élève à 757,7 millions d'euros répartis comme résumé dans le tableau suivant.

Tableau 6. Priorités du Programme interrégional (2011-2013)

Domaine prioritaire 1 : la promotion des réformes à travers les conseils et l'expérience de l'Europe – Sous-priorité 1 : TAIEX – Sous-priorité 2 : SIGMA 30 millions d'euros
Domaine prioritaire 2 : la promotion de l'enseignement supérieur et de la mobilité des étudiants – Sous-priorité 1 : la promotion de la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur – Sous-priorité 2 : la promotion de la mobilité des étudiants 249 millions d'euros
Domaine prioritaire 3 : la promotion de la coopération entre les acteurs locaux dans les pays partenaires et dans l'UE 15 millions d'euros
Domaine prioritaire 4 : Promotion des projets d'investissements dans les pays partenaires 450 millions d'euros
Domaine prioritaire 5 : Promotion de la coopération entre les pays partenaires PEV et les agences de l'UE 3,7 millions d'euros
Domaine prioritaire 6 : Promotion de la coopération interrégionale dans le domaine culturel 10 millions d'euros

Source : European Commission, European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI Interregional Programme – Revised Strategy Paper 2007-2013 and Indicative Programme 2011-2013, p. 16, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_revised_rsp_nip_interregional_en.pdf

Il faut donc noter l'introduction des nouvelles priorités 5 et 6 et souligner le fait que la sixième priorité est conçue comme une véritable coopération interrégionale c'est-à-dire entre les volets Est et Sud de la PEV, ce qu'il convient de saluer car relativement rare au niveau de la coopération multilatérale. Le document de la Commission européenne, qui n'est pas disponible en français, précise que l'objectif est : « Support the development of inter-regional (East-South) cooperation on culture

⁵² European Commission, *Revised Strategy paper 2007-2013 & indicative programme 2011-2013*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_revised_rsp_nip_interregional_en.pdf.

with a particular focus on civil society (including the independent cultural sector) and the promotion of civic participation in reform processes ». ⁵³ Une initiative qu'il convient donc de saluer au moins pour ces innovations.

c. La coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière (CTF) a, aux termes de la Commission européenne, pour objectif général le « soutien du développement durable de part et d'autre des frontières extérieures de l'UE afin d'aider à réduire les différences dans les niveaux de vie d'un côté à l'autre de ces frontières et de traiter les défis et possibilités qu'entraîne l'élargissement de l'UE ou qui découlent autrement de la proximité entre régions d'un côté à l'autre de nos frontières terrestres et maritimes ». ⁵⁴

Au niveau de la coopération transfrontalière (CTF), deux documents programmatifs sont à prendre en compte.

Le document de stratégie définit « la politique générale et les objectifs de l'UE » pour les activités de CTF. Ce document « examine essentiellement les programmes d'action correspondants des pays partenaires ainsi que la situation économique et sociale des régions frontalières et donne aussi un aperçu de la coopération antérieure dans ce domaine ». La stratégie de réponse définit quant à elle les points à traiter. ⁵⁵

Le Programme indicatif de la coopération transfrontalière définit « les programmes CTF individuels que la CE financera (et notamment leur éligibilité géographique) et illustre les objectifs spécifiques qui peuvent être traités par les partenaires du programme dans le cadre des quatre principaux objectifs [...], les indicateurs et les risques possibles. Il examine enfin les allocations financières indicatives pour chacun des programmes CTF pour la période 2007-2010 (tout en présentant les allocations pour le reste de la période de programmation, 2010-2013) ». ⁵⁶

⁵³ European Commission, *Revised Strategy paper 2007-2013 & indicative programme 2011-2013*, op. cit., p. 29.

⁵⁴ Commission européenne, *Instrument européen de voisinage et de partenariat Coopération transfrontalière, Document de stratégie 2007-2013, Programme indicatif 2007-2010*, p. 6, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_fr.pdf.

⁵⁵ Notamment les quatre principaux objectifs : « promouvoir le développement économique et social dans les zones frontalières, travailler ensemble pour traiter les défis communs, garantir l'efficacité et la sécurité des frontières et encourager la coopération locale et la coopération « entre les peuples ».

⁵⁶ Commission européenne, *Instrument européen de voisinage et de partenariat Coopération transfrontalière, Document de stratégie 2007-2013, Programme indicatif 2007-2010*, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_fr.pdf.

**Tableau 7. Programmes prévus dans le cadre
de la Coopération transfrontalière (CTF)**

Document de stratégie 2007-2013 et Programme indicatif 2007-2010 : 583,28 millions d'euros dont 274,92 millions d'euros au titre de l'IEVP et 308,36 millions d'euros au titre du FEDER	
Programmes établis pour les frontières terrestres	Programmes établis pour les routes maritimes
Programme Kolarctique – Finlande/Russie	Espagne/Maroc
Programme Carélie – Finlande/Russie	Programme CTF atlantique
SE Finlande/Russie	Italie/Tunisie
Estonie/Lettonie/Russie	
Lettonie/Lituanie/Belarus	
Lituanie/ Pologne /Russie	Programmes pour bassin maritime
Pologne/Belarus/Ukraine	Région de la mer Baltique
Hongrie/Slovaquie/Roumanie/Ukraine	Mer Noire
Roumanie/Moldova/Ukraine	Méditerranée

Source : Document de stratégie 2007-2013 et Programme indicatif 2007-2010, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_fr.pdf

**Tableau 8. Coopération transfrontalière – Répartitions indicatives
par programme (2007-2013, en millions d'euros)**

	2007-2010	2010-2013	Total 2007-2013
Programmes couvrant les frontières terrestres			
Kolarctique /Russie	14,728	13,513	28,241
Karelia/Russie	12,101	11,102	23,203
SE Finlande/Russie	18,871	17,314	36,185
Estonie/Lettonie/Russie	24,915	22,859	47,775
Lettonie/Lituanie/Biélorusie	21,766	19,970	41,737
Lituanie/Pologne/Russie	68,908	63,222	132,130
Pologne/Biélorusie /Ukraine	97,107	89,094	186,201
Hongrie/Slovaquie/ Ukraine/Roumanie	35,796	32,842	68,638
Roumanie/Moldavie/Ukraine	66,086	60,632	126,718
Programmes couvrant les routes maritimes			
Espagne/Maroc	81,738	74,993	156,732
Programme atlantique de CTF	16,773	15,389	32,162
Italie/Tunisie	13,138	12,054	25,191

Programmes couvrant les bassins maritimes			
Mer Noire	9,025	8,281	17,306
Méditerranée	90,539	83,068	173,607
Région de la mer Baltique (contribution de l'IEVP au programme intégré de la mer Baltique)	11,791	10,818	22,608
Total	583,283	535,152	1 118,434

Source : Document de stratégie 2007-2013 et Programme indicatif 2007-2010, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_fr.pdf

Au niveau de la Méditerranée, il convient de constater que pour les routes maritimes, la CTF vise des projets bilatéraux entre un État membre (Espagne ou Italie) et un PPM et non pas deux PPM et un État membre par exemple. Pour ce qui est des frontières terrestres, il faut noter le nombre relativement important de projets qui relèvent plutôt de la coopération septentrionale ou de celle en place autour de la mer Baltique, cette dernière bénéficiant également d'un programme couvrant ce bassin maritime. Il faut aussi relever les deux projets avec la Russie⁵⁷ et les dimensions « centre-européenne » et « mer Noire » de la CTF.

Suite à cette analyse, un tableau récapitulatif s'impose pour appréhender la nature des principaux instruments utilisés dans le cadre de la PEV.

Tableau 9. Nature des instruments de la Politique européenne de voisinage (analyse juridique)

Type d'instrument	Nature Juridique
Accord d'association ou de coopération	Relation bilatérale, juridiquement contraignant, cadre contractuel, référence forte de la coopération
Plan d'action	Uni-bilatéral (suivant l'implication du partenaire et de la société civile), non juridiquement contraignant, référence forte de la coopération
Rapport pays	Essentiellement unilatéral mais approbation du partenaire nécessaire, juridiquement non contraignant
Rapport de suivi	Unilatéral mais implication de la société civile, juridiquement non contraignant
IEVP (règlement financier d'application)	Unilatéral, juridiquement contraignant, référence forte de la coopération

L'analyse confirme donc que la PEV est clairement de nature essentiellement unilatérale. Il s'agit bien d'une politique *européenne* de voisinage qui se fonde sur des objectifs, des valeurs (V. ci-après) et des

⁵⁷ V. Adomeit, A. dans cet ouvrage.

instruments essentiellement européens. La seconde conclusion est que la PEV se fonde également largement sur des instruments relevant de la « *soft law* » c'est-à-dire juridiquement non-contraignants. Finalement, trois instruments servent de références fortes dans le cadre de la coopération : les accords bilatéraux de base, les Plans d'action et l'IEVP.

On a évoqué, pour le PEM, la notion de « bi-multilatéralisme ». Pour la PEV, on peut donc évoquer un certain « uni-bilatéralisme » mais ces notions demeurent toutefois assez approximatives. L'enchevêtrement des cadres de coopération et de leurs instruments et les degrés variables d'implication des partenaires dans la mise en place et la mise en œuvre des politiques, projets et programmes de coopération et surtout la mise en place d'une stratégie fondée sur la méthodologie de la préadhésion rendent les généralisations particulièrement dangereuses. Tout dépend du contexte et du partenaire concerné. Ainsi le Maroc ou l'Ukraine⁵⁸, particulièrement « pro-actifs », pour reprendre une terminologie anglo-saxonne, introduisent un plus grand degré de bilatéralisme dans leurs relations avec l'UE et ce d'autant plus que leur société civile ont, dans une certaine mesure, pu contribuer à influencer le contenu des Plans d'action, ou tout du moins ont eu voix au chapitre.

Par contre, et pour des raisons diverses, d'autres partenaires, moins engagés et/ou ne laissant pas leur société civile suffisamment s'impliquer n'ont que peu d'influence sur la mise en place des actions dans le cadre de la PEV.

L'ensemble de ces instruments sont mis en œuvre sur la base de principes et dans le cadre d'une méthodologie spécifiques.

II. Les nouvelles dynamiques en matière de gouvernance et les évolutions de la méthodologie de la Politique européenne de voisinage

Si l'on compare les différents cadres de coopération sous-régionaux qui coexistent au sein de la PEV, c'est-à-dire le PEM dont on ne sait s'il a été totalement supplanté par l'Union pour la Méditerranée⁵⁹, l'UpM en tant que telle et le Partenariat oriental⁶⁰, voire la Synergie en mer Noire⁶¹, on constate que la tendance est à l'intergouvernementalisme même si, bien sûr, la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est assez récente et nécessite l'épreuve du temps pour que des conclusions puissent être tirées sur le moyen terme.

⁵⁸ V. la contribution de Jaidi, L. et Solonenko, I. dans cet ouvrage.

⁵⁹ V. la contribution de Khader, B. dans cet ouvrage.

⁶⁰ V. la contribution de Lannon, E. et Van Elsuwege, P. dans cet ouvrage.

⁶¹ V. la contribution de Duhot, H. dans cet ouvrage.

A. La dé-communautarisation progressive du PEM : les effets combinés de la PEV, de l'UpM et du Traité de Lisbonne

Dans le cadre du processus de Barcelone, la méthode appliquée à partir de 1995 relevait d'une logique à la fois supranationale et intergouvernementale.⁶² En effet, si la conférence fondatrice de novembre 1995 semble enclencher un processus essentiellement intergouvernemental, il n'en demeure pas moins qu'au niveau de la gestion du processus, c'est la Commission européenne qui a joué un rôle prépondérant étant donné l'absence de secrétariat conjoint.

La Commission européenne pouvait ainsi faire valoir non seulement l'intérêt communautaire mais aussi, dans une certaine mesure, l'intérêt général euro-méditerranéen. Il faut également noter à cet égard la création d'institutions communes telles que l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (APEM)⁶³ ou encore la fondation Anna Lindh pour le dialogue entre les cultures.⁶⁴ La définition d'objectifs *communs* (définir un espace commun de paix et de stabilité, construire une zone de prospérité partagée, développer les ressources humaines, favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles) participait également à la mise en œuvre d'une logique teintée de supranationalisme.⁶⁵

La politique européenne de voisinage, si elle a confirmé l'importance du rôle de la Commission européenne dans la gestion des programmes et des projets et surtout dans l'évaluation des progrès réalisés par les partenaires dans la mise en œuvre des réformes, relève d'une logique beaucoup plus européocentriste. Ce sont en effet les objectifs et les valeurs de l'Union européenne qui sont mis en avant dans le cadre de l'IEVP.⁶⁶

Le Traité de Lisbonne modifie également la donne. Les effets de la mise en place du SEAE et l'implication du haut représentant et du président du Conseil européen restent toutefois encore à déterminer sur

⁶² V. la contribution de Xuereb, P. G. dans cet ouvrage.

⁶³ <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/default.htm>.

⁶⁴ V. Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures, <http://www.euromedalex.org>.

⁶⁵ V. la contribution de Xuereb, P. G. dans cet ouvrage.

⁶⁶ Aux termes de l'article premier § 1 et 3 de l'IEVP « Le présent règlement crée un instrument de voisinage et de partenariat destiné à fournir une assistance communautaire en vue de l'établissement d'une zone de prospérité et de bon voisinage couvrant l'Union européenne ainsi que les pays et territoires énumérés à l'annexe (...) L'Union européenne se fonde sur les valeurs que sont la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'État de droit, et cherche à promouvoir ces valeurs auprès des pays voisins au travers du dialogue et de la coopération ».

le long terme. Les deux Communications publiées en 2011 sur la Méditerranée et la PEV ont été conjointes à la Commission européenne et au haut représentant ce qui donne déjà une idée de la répartition des compétences entre le commissaire Mr Stefan Füle en charge de la PEV mais aussi de l'élargissement et M^{me} Catherine Ashton en tant que haut représentant et vice président de la Commission européenne. À ce propos Stroß constate que

the cabinets of HR/VP Ashton and the Commissioner for Enlargement and ENP, Stefan Füle, guided the ENP drafting process. His involvement is remarkable since the competence for the community funding instrument of the ENP (ENPI) was until recently located with the former Commissioner for External Relations. This post was merged into the HR/VP, but control of the fund was transferred to Füle's portfolio by a move of Commission president Barroso, which was considered by observers as a « pre-emptive strike » to defend Commission competences vis-à-vis the direct grasp of EU member states. HR/VP Ashton publicly displayed her commitment to the ENP many times and her cabinet was concerned with the « political » aspects of the review. The cabinet of Commissioner Füle, on the other hand, was intensely involved in the more « technical » aspects, such as coordinating the different policy fields and financial instruments of the ENP. By negotiating directly with other cabinets, for instance on the use of community funds, Füle's team had a greater influence on the actual content of the ENP review. Although the shared responsibility of the two Commissioners for the ENP was not without controversies, the overall coordination worked well.⁶⁷

C'est dire qu'il a fallu du temps pour que la nouvelle répartition des compétences issue du Traité de Lisbonne se mette en place. Il faudrait aussi ajouter le rôle crucial du président de la Commission européenne, Mr Manuel Barroso mais aussi ne pas négliger le rôle joué, dans le cadre de la PEV, par le président du Conseil européen, Mr Herman Van Rompuy, notamment au niveau des sommets⁶⁸ ou en cas de crise (printemps arabe⁶⁹). Il faudra ainsi analyser son rôle dans le cadre du second sommet sur le Partenariat oriental.

⁶⁷ Stroß, S., « The review of the European Neighbourhood Policy : Increasing the coherence and coordination of EU external action ? », *TEPSA Brief*, 28 July 2011, p. 2.

⁶⁸ V. Conseil européen, *Remarques de Herman Van Rompuy, président du Conseil européen, au sommet UE-Maroc*, Grenade, PCE 47/10, 7 mars 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/113201.pdf.

⁶⁹ V. European Council, *Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the developments in the EU's Southern neighbourhood*, Prague, 23 February 2011, PCE 048/11, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119450.pdf, V. également, European Council, *Declaration on Egypt and the region*, PCE 027/11, 4 February 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119143.pdf ainsi que European Council, *Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the situa-*

B. La prédominance de l'intergouvernementalisme au sein de l'UpM et du Partenariat oriental

L'UpM relève d'une logique beaucoup plus intergouvernementale au point que l'on a évoqué que cette dernière était en réalité un processus de « dé-communautarisation » du PEM. Les acteurs principaux de ce nouveau cadre de coopération sont en effet les États, ceci est évident avec la mise en place du secrétariat et l'institutionnalisation des sommets. La création du système de la coprésidence relève de la même logique.⁷⁰

Le Partenariat oriental est également fondé sur une approche intergouvernementale. Ses promoteurs sont avant tout des États membres situés à la périphérie orientale et septentrionale de l'UE élargie (Pays Baltes, Pologne, Suède) et, dans une moindre mesure, les pays Visegrád. D'autre part le Partenariat oriental n'est pas aussi institutionnalisé que l'UpM/PEM mais les choses évoluent rapidement au niveau parlementaire et de la société civile.⁷¹

C. Vers une intégration pan-euro-méditerranéenne à géométrie variable

Parmi les objectifs de la PEV figure désormais clairement la volonté de mettre en place une intégration régionale économique que l'on peut qualifier de pan-euro-méditerranéenne. Cette logique « intégrationniste » est, par nécessité, mais aussi volonté politique, à géométrie variable.

1. L'application de la théorie des cercles concentriques

Lorsque Romano Prodi évoque, lors de la mise en place de la PEV, le « cercle des amis » ce n'est bien entendu pas un hasard. Il se réfère ici clairement à la théorie de cercles concentriques.⁷² L'idée de base est d'organiser une intégration régionale à géométrie variable selon les ambitions des partenaires et les critères – notamment d'adhésion – définis par l'UE. La limite étant le « tout sauf les institutions », c'est-à-dire la non-participation au processus décisionnel de l'UE, même si des consultations avec les institutions européennes peuvent être envisagées dans le cadre de statuts avancés et autres « relations spéciales » et si la partici-

tion in Egypt, PCE 020/11, Brussels, 29 January 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118993.pdf.

⁷⁰ V. Khader., B. dans cet ouvrage.

⁷¹ V. Solonenko, I. et Lannon, E. and Vanelsuwege., P. dans cet ouvrage.

⁷² V. également la conclusion de l'ouvrage.