

**LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE :
UNE POLITIQUE D'EXTENSION DE L'ESPACE
RÉGIONAL EUROPÉEN**

Jacques Poirot

► **To cite this version:**

Jacques Poirot. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : UNE POLITIQUE D'EXTENSION DE L'ESPACE RÉGIONAL EUROPÉEN. Mosella : revue du Centre d'études géographiques de Metz, Université de Metz, 2010, Actes du Colloque Frontières et Aménagement. hal-03053393

HAL Id: hal-03053393

<https://hal.univ-lorraine.fr/hal-03053393>

Submitted on 11 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : UNE POLITIQUE D'EXTENSION DE L'ESPACE RÉGIONAL EUROPÉEN

Jacques POIROT
BETA-CNRS - Université de Nancy2

RÉSUMÉ :

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : UNE POLITIQUE D'EXTENSION DE L'ESPACE RÉGIONAL EUROPÉEN

La politique européenne de voisinage, lancée en 2003 par l'Union européenne, a pour objectif d'établir avec les pays du voisinage, c'est-à-dire avec les États situés à ses frontières extérieures de l'Est et du Sud une coopération au niveau des relations économiques, des relations humaines et culturelles, ainsi qu'au niveau de la sécurité. Le soutien apporté par les institutions européennes dépendra des efforts fournis par les pays du voisinage pour réformer leur système économique et social. Ces derniers constituent aux confins de l'Union européenne une sorte d'espace flou ; chaque pays, en effet, peut être caractérisé par son degré d'appartenance à l'espace européen, en fonction du niveau d'intégration des acquis communautaires, repéré par les indicateurs de bonne gouvernance établis par la Banque mondiale.

Mots-clés : Politique européenne de voisinage, espace flou, acquis communautaires, indicateurs de gouvernance

ABSTRACT:

THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: A POLICY TO WIDEN THE EUROPEAN REGIONAL SPACE

The European Neighbourhood Policy that has been launched by the European Union in 2003 aims at establishing economic, human, and cultural cooperation as well as security cooperation with the countries of the neighbourhood, i.e. States situated on its East outside borders and of the South. The support brought by the European institutions will depend on efforts supplied by the countries of the neighbourhood to reform their economic and social system. These countries constitute a sort of fuzzy space in the borders of the European Union; each country, indeed, can be characterized by its degree of membership in the European space according to its level of integration of the Community acquires, analyzed by the indicators of good governance which the World Bank has established.

Keywords: European Neighbourhood Policy, fuzzy space, Community acquires, governance indicators

ZUSAMMENFASSUNG:**DIE EUROPÄISCHE NACHBARSCHAFTSPOLITIK : EINE POLITIK DER RÄUMLICHEN ERWEITERUNG EUROPAS**

Die von der EU im Jahr 2003 aufgenommene Nachbarschaftspolitik hat zum Ziel, mit den Nachbarländern an den östlichen und südlichen Außengrenzen wirtschaftliche, menschlich-kulturelle sowie sicherheitspolitische Beziehungen aufzubauen. Die von den europäischen Institutionen beizutragenden Hilfen hängen von den Bemühungen der Nachbarländer ab, ihre Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme zu reformieren. Letztere stellen an den Außengrenzen der EU eine gewisse Übergangszone dar; jedes Nachbarland kann hinsichtlich seines Zugehörigkeitsgrades charakterisiert werden, gemessen am Stand der Übernahme des Gemeinschaftsrechts (Acquis) sowie anhand der von der Weltbank definierten Indikatoren für gutes Regierungshandeln.

Schlüsselbegriffe : Europäische Nachbarschaft Politik, fuzzy space, gemeinschaftlicher Besitzstand, Regierungshandel Indikatoren

Avec la politique européenne de voisinage (PEV), lancée en 2003, l'Union européenne (UE) propose à ses voisins, c'est-à-dire aux États situés à ses frontières extérieures de l'Est et du Sud, et qui n'ont pas de perspectives d'adhésion ou dont le principe d'une adhésion ne peut pas encore être décidé, d'établir une coopération au niveau des relations économiques, des relations humaines et culturelles, ainsi qu'au niveau de la sécurité¹. Ces États pourraient obtenir les mêmes droits et être soumis aux mêmes obligations que les États membres de l'Union européenne, c'est-à-dire selon les termes de Romano Prodi, alors président de la Commission européenne, « tout sauf les institutions ». Pour bénéficier des mêmes avantages que les États membres, les pays du voisinage devront accepter l'ensemble des « acquis communautaires », ce qui entraînerait la transposition dans leur droit de plus de 2000 directives européennes. La PEV s'appuie sur les accords d'association et de partenariat existants. Pour les pays du Sud de la Méditerranée, elle est destinée à accélérer le rythme des réformes liées au processus de Barcelone. La PEV est mise en œuvre dans le cadre de relations bilatérales entre chaque pays relevant de cette politique et l'Union européenne.

La PEV, concernant l'ensemble des activités internes d'un pays du voisinage, a ainsi un effet direct sur les actions d'aménagement du territoire dans les pays du voisinage. Or, l'efficacité dans le domaine de l'aménagement du territoire est étroitement liée au bon fonctionnement de l'ensemble des institutions du pays. La corruption, l'absence de réglementations rigoureuses ou le non-respect de la réglementation en vigueur, faute de contrôles et de sanctions suffisantes, peut compromettre gravement les projets d'aménagement. A cet effet, l'Union européenne a pour ambition de promouvoir une bonne gouvernance, à tous les niveaux de l'administration, dans les pays du voisinage. Les actions d'aménagement des territoires et nombre d'aspects de la politique de voisinage forment ainsi un ensemble indissociable. Les pays, qui acceptent l'offre de l'Union

¹ Ces États comprennent l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldova, le Maroc, les territoires palestiniens, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine

européenne, pourront bénéficier d'un soutien financier proportionnel aux efforts qu'ils auront accomplis. Il apparaît alors le risque, renforcé par le système incitatif d'aides, d'une intégration et d'une assimilation à un rythme très différent d'un pays à l'autre des acquis communautaires ; le « degré d'appartenance » à l'Union, repéré par le degré d'intégration et d'assimilation effective de ces valeurs communes européennes, différerait alors sensiblement d'un pays à l'autre, même entre pays géographiquement voisins.

Nous analyserons, dans une première partie, les objectifs de la PEV, notamment dans le domaine de la coopération transfrontalière. Avec la deuxième partie, nous examinerons le soutien que l'UE peut apporter aux pays du voisinage sous forme de transmission de connaissances et d'expériences et sous forme d'une participation aux projets dans le domaine du développement et de la protection de l'environnement. La troisième partie sera consacrée à l'analyse de l'assimilation des acquis communautaires par les pays du voisinage

1. - LES OBJECTIFS DE LA PEV

1.1. - Les objectifs retenus par l'Union européenne

La PEV, lancée en 2003 est destinée à éviter l'apparition aux frontières de l'Union européenne de nouvelles lignes de division et même de fracture, entre les pays membres qui jouissent de tous les droits et qui assument toutes les obligations de leur appartenance à l'Union européenne, et les pays voisins du sud et de l'est, qui n'envisagent pas de faire partie de l'Union ou dont le principe d'une adhésion ne peut pas être décidé à court terme. La Commission, dans sa communication de 2004, (Commission, 2004, p. 3) précise que « l'objectif de la PEV est de faire partager aux pays voisins les bénéfices de l'élargissement de l'UE en 2004 pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées ». Il s'agit « d'éviter la création de nouveaux clivages entre l'UE et ses voisins et de leur offrir la possibilité de participer à diverses activités de l'UE dans le cadre d'une coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle renforcée ». L'UE pose comme condition de l'établissement de relations privilégiées avec les pays du voisinage, l'engagement réciproque « en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits de minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable ». Il est demandé également aux pays voisins de s'engager à lutter contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, ainsi que de respecter le droit international et les efforts dans le domaine de la résolution des conflits.

Dans sa Communication de décembre 2006, « relative au renforcement de la politique européenne de voisinage » (Commission 2006b), la Commission a défini sept axes d'action prioritaire :

- renforcer le volet économique et commercial
- favoriser la mobilité et gérer les migrations
- promouvoir les échanges interpersonnels
- donner à la PEV une dimension thématique
- renforcer la coopération politique
- améliorer la coopération régionale.

Concernant le premier axe, « renforcer le volet économique et commercial », la Commission propose d'aller bien au delà de l'établissement d'une zone de libre échange. Elle rappelle que « l'un des postulats de départ de la PEV a toujours été que l'intégration économique devait transcender le libre-échange des marchandises et des services et inclure également des questions intérieures ». Pour la Commission, il s'agit de supprimer progressivement non seulement les barrières tarifaires, mais aussi les barrières non tarifaires. Il est donc nécessaire « de parvenir progressivement à une convergence totale »

Jacques POIROT

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE :
UNE POLITIQUE D'EXTENSION DE L'ESPACE RÉGIONAL EUROPÉEN

dans les domaines commerciaux et réglementaires, tels que les normes techniques, les règles sanitaires et phytosanitaires, les règles de la concurrence, les droits de la propriété intellectuelle, les mesures douanières de facilitation des échanges, l'ouverture des marchés publics et des services financiers. Ces mesures avaient été prises dans le cadre de la création du grand marché européen en 1993, pour éliminer les barrières non tarifaires qui entravaient alors fortement le développement des échanges intra européens. La Commission, par ailleurs, fait allusion à la mise en place de futures politiques harmonisées, comme la politique de concurrence ou la politique industrielle, ainsi que le soutien à la compétitivité des entreprises.

Les axes deux et trois sont étroitement dépendants : « favoriser la mobilité et gérer les migrations » et « promouvoir les échanges interpersonnels ». L'Union européenne estime qu'il est nécessaire d'assouplir les formalités concernant l'obtention de visas, pour des déplacements répondant à des motifs « légitimes, notamment à des fins commerciales, éducatives, touristiques et officielles ». Mais l'UE demande, en échange, à ce que soit accrue la coopération dans la lutte contre l'immigration clandestine. La promotion des échanges interpersonnels est destinée à donner à la PEV « un visage humain », en permettant aux citoyens des pays de l'Union et des pays avoisinants d'en apprendre plus sur la société de leurs voisins et de mieux comprendre leurs cultures respectives. Pour la Commission, la PEV ne saurait être la seule affaire des fonctionnaires et des politiciens. Le développement de ces échanges interpersonnels devrait concerner les échanges éducatifs, les échanges de chercheurs, les contacts entre entreprises, la formation des futurs membres des autorités réglementaires. La Commission estime que « les échanges entre membres de la société civile gagneraient à être renforcés, afin d'aller au-delà des seuls contacts entre gouvernements et de créer des passerelles dans de nombreux domaines, et notamment entre syndicats, autorités régionales et locales (y compris les programmes de jumelage des villes), praticiens de la santé, ONG et groupes culturels ».

Avec le quatrième axe « donner à la PEV une dimension thématique », la Commission reconnaît que les accords bilatéraux ne permettent pas de résoudre certains problèmes qui relèvent, notamment, des domaines de l'énergie, des transports, de l'environnement, du développement rural, de la société de l'information, de la coopération en matière de recherche, de la santé publique, des services financiers etc. Ces problèmes n'ont pas un caractère purement bilatéral et devraient bénéficier « d'un débat, d'une action commune et d'une coopération entre l'UE et la plupart, sinon la totalité, des partenaires de la PEV ». La Commission envisage de traiter certains thèmes dans un « cadre plus institutionnel [qu'informel] ou plus intégré ». Dans les secteurs de l'énergie et des transports, il paraît urgent à la Commission d'envisager des accords multilatéraux. La Commission précise que « l'extension des réseaux est également à examiner, afin de garantir leur interopérabilité avec les systèmes de l'Union ».

Avec les axes cinq et six, l'UE souhaiterait un renforcement de la coopération politique et régionale.

Avec le dernier axe, « renforcement de la coopération financière », la Commission souhaite une meilleure coordination entre les différents acteurs dans le financement des investissements de la PEV. Étant donné la relative « rareté » des sources de financement, la Commission souhaite que soient sélectionnés les projets les plus innovants. Elle souhaite également une meilleure coordination entre l'aide des États membres et celle de la Communauté.

1.2. - Un instrument de planification et de contrôle : les plans d'action.

Les plans d'action définissent, pour chaque pays, les objectifs prioritaires à atteindre ainsi que les réformes correspondantes à opérer. Ils résultent d'un accord entre l'Union européenne et le pays du voisinage et ils s'appuient sur des accords préexistants, qu'il s'agisse d'un accord de partenariat et de coopération pour les voisins de l'Est ou d'un accord d'association pour les voisins du Sud. Ces plans d'action sont adoptés dans le cadre

du conseil d'association ou de coopération établie entre l'Union européenne et le pays partenaire.

La Commission estime que la coopération entre l'Union européenne demeurera, dans une première étape, bilatérale, de « manière à prendre en considération les grandes différences existant entre les situations des différents pays partenaires ». (Commission, 2006b, p. 5). Il s'agit de permettre « aux pays les plus avancés d'avancer plus rapidement, sans être retenus par les autres » (Ibid., p.5). Dans une étape ultérieure, cependant, la Commission envisage « l'émergence d'une communauté économique entre l'Union européenne et ses partenaires de la PEV ». Et elle ajoute qu'à long terme, « le cheminement vers une communauté économique de voisinage élargie impliquerait, notamment, l'application de cadres réglementaires communs, un accès amélioré aux marchés des biens et des services entre partenaires de la PEV et certains aménagements institutionnels, tels que des mécanismes de règlement des différends ». (Ibid., p. 5).

Les plans d'action sont établis pour une durée de 3 à 5 ans en fonction de l'accord entre le pays voisin et l'UE. Dans chacun de ces plans, les réformes sont classées par ordre de priorité à court ou à moyen terme. Des échéances plus précises peuvent être également indiquées. Bien que le contenu de chaque plan soit adapté au pays partenaire, sa structure reste identique. Tous les plans d'action comprennent les chapitres suivants qui lient étroitement réformes internes et coopération entre l'UE et le pays concerné : réforme et dialogue politique ; développement et coopération sociale et économique ; réforme réglementaire et du marché avec les questions liées au commerce ; coopération en matière de justice, liberté et sécurité ; questions sectorielles avec notamment les transports, l'énergie, la société de l'information, l'environnement, la recherche et développement ; la dimension humaine avec les contacts interpersonnels, la société civile, l'éducation et la santé publique. Les plans ont le mérite de définir de façon claire les réformes prioritaires dans chaque pays qui s'engage à les réaliser. Ils contribuent par ailleurs à renforcer le dialogue politique et la coopération entre l'UE et les pays du voisinage.

Les pays du voisinage n'ont pas l'obligation d'accepter tout « l'acquis communautaire » (ensemble de la législation et des politiques communautaires en vigueur). Cependant, pour pouvoir accéder au marché intérieur de l'Union, les pays du voisinage doivent réformer le secteur qu'ils souhaitent intégrer dans le grand marché européen. Pour faciliter les échanges commerciaux, il est nécessaire par exemple d'adopter les normes européennes en matière d'étiquetage et de sécurité alimentaire (vétérinaires et phytosanitaires). Plus un pays du voisinage souhaite une large intégration dans l'UE, plus il devra accepter une large partie des acquis communautaires.

La mise en œuvre des plans d'actions est contrôlée en permanence par l'intermédiaire des sous-comités compétents, ce qui facilite l'adaptation des plans d'action ultérieurs en fonction des progrès réalisés dans les réformes. Tous les deux ans, la Commission établit un bilan des progrès réalisés par le pays du voisinage (rapport de suivi).

Dans nombre de cas, les réformes souhaitées par l'Union européenne correspondent à celles que la société civile et les ONG encouragent à l'intérieur de leur pays. Comme le précise le site de l'Union européenne, à cet égard, « les activités de rapport et de contrôle de la société civile et des ONG, qu'elles soient nationales ou internationales, seront l'une des sources permettant à l'Union européenne d'évaluer les progrès de mise en œuvre des réformes promises. L'évolution de la politique européenne de voisinage dépendra également des observations de la société civile, idéalement placée pour juger des effets de la réforme dans les pays partenaires. »

1.3. - La coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière, au sein de la PEV, vise à faire coopérer étroitement les acteurs appartenant aux régions de deux côtés de la frontière de l'UE, une région appartenant à un État membre d'un pays de l'Union et l'autre, à un pays du voisinage.

La Commission, dans sa communication « sur la coopération transfrontalière » (Commission, 2007, p. 18), a fixé quatre objectifs à cette coopération dans le cadre de la

PEV : « promouvoir le développement économique et social des deux côtés des frontières communes » ; « relever des défis communs dans des domaines clés tels que l'environnement, la santé publique ainsi que la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre cette pratique » ; « garantir des frontières efficaces et sûres » et « promouvoir des actions transfrontalières locales entre les peuples ».

Ces objectifs sont destinés, en partie, à protéger les frontières de l'UE, en assurant une meilleure sécurité aux régions frontalières des États membres, et dans le cadre de la PEV, ces objectifs participent de la volonté d'établir, avec ces régions spécifiques des pays du voisinage, une zone de paix, de sécurité et de prospérité.

Concernant le premier objectif du développement économique et social, la Commission suggère (Ibid.) de retenir des programmes dans le domaine « des possibilités de commerce et d'investissements locaux, la promotion de co-entreprises, la planification du développement régional et local, le développement du tourisme, les investissements d'infrastructure locaux, la coopération dans le domaine de l'énergie, des transports et des communications, le développement des secteurs économiques liés à la mer, la gestion urbaine, la réforme administrative et le renforcement des capacités ou d'autres domaines se rapportant au développement économique et social des régions frontalières. »

Parmi les défis communs, la Commission insiste plus particulièrement sur le défi soulevé par « la détérioration de l'environnement qui résulte de la restructuration économique et du manque d'égards traditionnel pour les questions d'environnement » (Ibid.) les communautés locales, estime-t-elle, « peuvent planifier ensemble et utiliser efficacement les ressources afin d'atténuer la pollution transfrontalière » (Ibid. p. 19). Une planification stratégique pourrait être mise en œuvre « dans un contexte frontalier afin de prévenir la pollution future et la gestion des ressources naturelles, en particulier des ressources halieutiques, d'une manière durable ». Parmi les ressources devant être protégées, l'eau tient une place essentielle et la coopération transfrontalière devrait favoriser le développement et la protection partagée des ressources hydrauliques » (Ibid.). La Commission, qui a lancé en 2005, « l'Initiative Horizon 2020 » afin de sauver la Méditerranée, insiste plus particulièrement sur la nécessité d'élargir la coopération dans les programmes concernant la protection des bassins maritimes de la mer Baltique et de la mer Noire, ainsi que la Méditerranée. Dans le domaine de la santé, la Commission souhaiterait le renforcement de la surveillance et du contrôle sanitaire ainsi que des campagnes de sensibilisation et d'éducation du public, notamment dans le domaine de la tuberculose, du VIH/sida et pour les récentes menaces d'épidémie/pandémie. Dans le domaine de la lutte contre la criminalité, la Commission envisage le développement de la coopération entre les branches régionales et locales des agences concernées.

Pour garantir des frontières efficaces et sûres, il convient, selon la Commission, d'établir des « procédures et un équipement adéquats [...] pour aider à garantir que les préoccupations de santé publique, associées au commerce de produits agricoles, puissent être conciliées avec la nécessité de faciliter les échanges ». La Commission envisage, à cet égard, des investissements spécifiques supplémentaires aux frontières, avec des « projets d'infrastructure physique [...] complétés par une assistance technique et d'autres programmes pour le transfert de savoir-faire technique afin d'améliorer l'efficacité de la gestion des frontières » (Ibid.).

La Commission souligne l'importance de promouvoir des actions locales entre les peuples. Elle explique ainsi que « les actions entreprises dans le domaine social, éducatif, culturel et des médias, ainsi que les contacts transfrontaliers renforcés entre les groupes de la société civile et les ONG peuvent aussi contribuer à promouvoir la gouvernance locale et la démocratie et à améliorer la compréhension mutuelle ». La Commission fait remarquer que cette stratégie de coopération est d'autant plus souhaitable que des communautés, qui se trouvent de chaque côté de la frontière, ont de tout temps entretenu des contacts. Et, pour la Commission, les établissements d'enseignement supérieur peuvent « jouer un rôle important dans la promotion des contacts entre les peuples ».

Des programmes indicatifs, couvrant la période 2007-2010, ont été établis pour les frontières terrestres (9 programmes), les routes maritimes (3 programmes) et les bassins

maritimes (3 programmes)² L'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP)³ soutiendra financièrement ces programmes. Sur la base des quatre objectifs clés précédemment mentionnés, les partenaires locaux de chaque programme individuel détermineront les priorités et les objectifs spécifiques qui sont les plus pertinents en fonction du contexte local et les soumettront à la Commission⁴. Ces programmes, que la Commission qualifie de CTF-IEVP (transfrontalier avec utilisation de l'IEVP), intègrent, dans une démarche nouvelle, le financement, la programmation et la gestion des fonds, afin d'accroître l'efficacité « dans la mise en œuvre de la coopération transfrontalière le long des frontières extérieures de l'UE ». (Ibid. p. 27). La Commission souligne le caractère coopératif de ces programmes en rappelant que les projets sont mis en œuvre par les « acteurs des régions des pays partenaires et des États membres, qui ont tous deux un rôle équivalent à jouer dans le processus de prise de décision ainsi que dans la préparation, la mise en œuvre et le contrôle des activités » (Ibid.). Il est demandé aux partenaires de préciser les résultats escomptés du programme spécifique qu'ils proposent. En même temps qu'ils fixent les objectifs spécifiques de leurs programmes et leurs priorités, les partenaires doivent établir des indicateurs, permettant d'apprécier l'efficacité de leur action⁵.

Les programmes CTF-IEVP favorisent les « aménagements » de part et d'autre des frontières extérieures de l'Union. Ces aménagements ne concernent pas seulement les infrastructures matérielles, mais également les investissements immatériels, notamment en capital humain ou en capital social. Le capital humain correspond à l'ensemble des connaissances et des savoir-faire repéré au niveau individuel. La coopération dans des domaines comme ceux de l'énergie, des transports et des communications, de la lutte contre la criminalité ou la réforme administrative, comme le demande la Commission, ne peuvent que favoriser la transmission de connaissances et la création de nouveaux savoir-faire chez les bénéficiaires. Le capital social est généralement défini comme « un ensemble de relations sociales favorisant la coopération, la cohésion et générant des avantages » (Ballet, Dubois et Mahieu, 2005, p. 80). Le capital social, que nous ne considérons qu'au niveau individuel, est comparable au capital humain. Il nécessite de la part de l'individu un investissement pour établir ou maintenir son réseau, en acceptant de partager certaines valeurs et certaines normes.

Le quatrième objectif clé retenu par la Commission correspond au développement du capital social dont pourront disposer un certain nombre de personnes de deux côtés de la frontière. Ce capital social peut, par les échanges qu'il rend possible, contribuer à promouvoir une meilleure gouvernance et une meilleure compréhension entre les peuples voisins.

2. - LE SOUTIEN AUX REFORMES DANS LES PAYS DU VOISINAGE

Le soutien aux réformes dans les pays du voisinage a pour objectif de faciliter la transmission des connaissances et des expériences ainsi que de participer au financement

² L'éligibilité géographique concernant les programmes pour les frontières terrestres et routes maritimes est appréciée au niveau NUTS 3, et pour les programmes concernant les bassins maritimes, c'est le niveau NUTS 2 qui est pris en considération. La nomenclature des unités territoriales pour les statistiques (*NUTS nomenclature of Territorial Units for Statistics*) est une classification régionale commune que l'Union européenne utilise à des fins statistiques. Ce système classe les régions par ordre décroissant d'importance, de NUTS 1 à NUTS 5. La classification NUTS est régie par le règlement (CE) n° 1059/2003.

³ Cet instrument est analysé dans la partie suivante, notamment les montants attribués à cet instrument.

⁴ Dans sa communication de 2006, la Commission, pour chacun de ces objectifs clés donne, à titre illustratif, des exemples susceptibles d'aider les acteurs locaux à concevoir leurs programmes.

⁵ La Commission indique à titre illustratif les indicateurs de développement économique et social suivants : PIB par habitant, nombres d'entreprises établies par rapport aux initiatives économiques, pour le développement économique, indicateurs sur les échanges de biens pour le commerce régional, l'emploi et son évolution ainsi que des indicateurs de santé pour le développement social.

de projets en faveur du développement économique ou social et de la protection de l'environnement. Après avoir précisé les modalités de transmission d'informations entre l'UE et les pays du voisinage, nous analyserons le rôle du nouvel instrument financier, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et les problèmes que soulève l'affectation des ressources correspondantes entre les pays du voisinage.

2.1. - La transmission de connaissances et d'expériences

L'UE peut, dans certains domaines, avoir des connaissances et une grande expérience à transmettre aux pays du voisinage. La Commission estime, par exemple que, dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'UE peut aider efficacement à résoudre des problèmes environnementaux dans la zone méditerranéenne, « y compris en ce qui concerne la promotion de modèles de production et de consommation durables et l'intégration des questions environnementales dans d'autres secteurs » (Commission 2006a, *Établir une stratégie de l'environnement pour la Méditerranée*, p. 7). L'UE serait ainsi, dans ce cas précis, capable de faire profiter tous les pays de la Méditerranée d'approches qui ont donné satisfaction dans différentes zones d'Europe, après adaptation au contexte spécifique des pays partenaires.

L'instrument TAIEX (*Technical Assistance Information Exchange*) peut être mobilisé pour transmettre aux administrations publiques et aux associations les textes législatifs de l'acquis communautaire. Il organise des séminaires et des visites d'experts à la demande des acteurs des pays méditerranéens. Cette institution a acquis une certaine expérience en évaluant la conformité de la législation des pays candidats aux normes communautaires. Elle a également aidé les pays candidats à adopter l'acquis communautaire et à introduire dans leur législation. La Commission estime, à propos de la zone méditerranéenne, que « cet instrument permettra un partage ciblé de l'expérience et du savoir faire de l'UE en matière d'environnement, en fonction des besoins des pays partenaires, par exemple sous la forme d'ateliers, de visites d'études et de visites d'experts dans les pays » Et la Commission ajoute que « cet instrument sera particulièrement utile pour partager l'expérience des États membres de l'UE et l'adapter à cette région [méditerranéenne], mais également pour favoriser la mise en œuvre des engagements inscrits dans les plans d'action PEV » (Ibid. p. 7). Les pays du voisinage peuvent aussi, sous certaines conditions, participer aux travaux des agences européennes.

La Commission, avec le troisième axe de sa stratégie pour le renforcement de la PEV rappelle le rôle des ONG dans les relations interpersonnelles. Dans sa communication sur la stratégie de l'environnement pour la Méditerranée (Commission, 2006a), elle estime, par exemple, que les ONG sont des « acteurs clés dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique environnementale. » Ces organisations, en effet, comme on a pu le constater dans l'UE et notamment en France, mènent des actions, en particulier dans le domaine environnemental, que les acteurs publics, pour des raisons diverses, contraintes juridiques ou manque de connaissances, sont incapables d'effectuer. Certaines ONG peuvent acquérir, sur le terrain, une expérience qu'elles seraient susceptibles de transmettre aux autres acteurs, acteurs publics ou entreprises. La Commission annonce qu'elle soutiendra, dans cette région, « la création et l'activité des réseaux régionaux d'ONG et de contacts entre les ONG, afin de renforcer la société civile par la mise au point d'une approche régionale cohérente et l'échange de bonnes pratiques. » La Commission promet également d'encourager « les plateformes d'ONG nationales » afin qu'une meilleure diffusion des résultats acquis soit assurée et prise en compte (Ibid. p 6).

2.2. - L'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat

Pour la période 2004-2006, les programmes de la PEV ont été financés pour les pays méditerranéens par le programme MEDA et par le programme TACIS pour les pays de l'est de l'UE. Il faut y adjoindre le programme INTERREG qui a permis de financer les projets

transfrontaliers (projet associant un acteur de l'UE et un acteur d'un pays relevant de la PEV). L'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) visait à promouvoir les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'Homme et de l'État de droit, et prévoyait un financement de ces activités, principalement dans le cadre de partenariat avec les ONG et les organisations internationales.

A partir de 2007, un nouvel instrument a été mis en place, l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). Il remplace MEDA et TACIS, ainsi que l'IEDDH. Dorénavant, en plus des programmes nationaux dans les pays de la PEV, l'IEVP finance également des « programmes communs » qui regroupent les régions des États membres et les pays partenaires ayant la même frontière. La coopération transfrontalière intégrée à l'IEVP est cofinancée par le Fonds européen de développement régional (FEDER). Par rapport à la situation précédente, le nouvel instrument simplifie les procédures. Il cofinance une action avec un partenaire dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Le montant alloué à l'IEVP a été fixé pour le budget 2007-2013 à 12 milliards d'euros. Il devrait être utilisé au minimum à 95% pour financer des projets nationaux ou multinationaux et à 5% au maximum pour financer les programmes de coopération transfrontalière. A la suite de débats avec les États membres et le Parlement européen, la Commission a décidé, le 7 mars 2007, de ventiler ces fonds d'un montant de 5621,20 millions d'euros⁶, pour la période 2007-2010. L'essentiel de ces fonds, dans la logique de la PEV, est destiné à financer des programmes par pays pour un montant de 4116,50 millions d'euros⁷, soit 73,23% du total. Les programmes plurinationaux sont dotés de 827,6 millions d'euros, soit 14,72% ; quant aux programmes de coopération transfrontalière, conformément aux décisions prises selon lesquelles ils ne peuvent bénéficier que d'un montant maximum de 5% du total des fonds, ils reçoivent une allocation de 277,1 millions d'euros soit 4,93% ; la facilité de gouvernance et les fonds d'investissement de voisinage se voient affecter 400 millions d'euros, soit 7,12% du total. Cependant, pour la période 2007-2013, les pays voisins pourront bénéficier de financement par prêt de la Banque européenne d'investissement d'un montant allant jusqu'à 12,4 milliards d'euros, montant qui est 2,2 fois supérieur à celui de l'IEVP.

La facilité de gouvernance fournit une aide venant compléter les enveloppes nationales, « afin de récompenser et de soutenir les travaux des pays partenaires qui ont accompli le plus de progrès dans la mise en œuvre du programme de réformes convenu, fixé dans leur plan d'action » (Commission 2006b, p. 14). Il s'agirait de soutenir, selon la Commission, « les éléments essentiels du programme de réformes [et] il aiderait ainsi les gouvernements réformistes à renforcer la part de leur électorat favorable aux réformes. » (Ibid).

Les fonds d'investissement de voisinage fourniraient un élément de subventions pour les opérations de prêt réalisées par des institutions comme la BEI ou d'autres institutions de financement établis dans les États membres en conformité avec les priorités fixées par l'Union. Ces fonds, selon la Commission (Ibid), pourraient mobiliser des prêts bonifiés dont la valeur serait équivalente à quatre à cinq fois le montant de subventions pour des projets d'investissement dans les pays de la PEV. La Commission recommande aux États membres d'apporter des aides financières complétant la contribution de la Communauté européenne aux fonds d'investissement du voisinage.

2.3. - Le partage des ressources financières de l'IEVP entre les pays du voisinage

Regroupant les anciens instruments MEDA et TACIS, le montant alloué à l'IEVP pour financer les projets nationaux doit être partagé entre les pays du sud de l'Europe et les pays de l'Est. La répartition entre les voisins du Sud et de l'Est a été discutée au sein du

⁶ L'enveloppe budgétaire n'est qu'indicative, et ses montants annuels pourront varier en fonction des décisions de l'autorité budgétaire, le Conseil et le Parlement européen.

⁷ La fédération de Russie incluse dans cette répartition recevra 120 millions d'euros.

Conseil, qui a décidé, à la demande de la France et des États membres du sud de l'UE, et en se référant à la déclaration de la Commission annexée à l'IEVP, que la répartition entre les pays du Sud de l'Europe et ceux de l'Est prendrait, comme base de répartition, l'équilibre actuel, soit les deux tiers pour les pays du sud et le tiers pour les pays de l'Est. Il a été décidé également que la marge d'accroissement des financements dépendrait de la réalisation des objectifs des plans d'action. Mais c'est la répartition budgétaire annuelle qui précisera la répartition entre les pays du Sud et de l'Est de l'UE.

Le débat concernant la répartition géographique indicative des crédits entre le Sud et l'Est a été, selon les termes de T. Mariani (2006 p. 15), le « plus difficile sur l'IEVP ». Selon cet auteur, « l'Allemagne, et avec plus de souplesse le Royaume-Uni, ont très fermement contesté toute approche régionale dans le nouvel instrument. Ils ont été suivis par les nouveaux membres de l'Est et la plupart des membres nordiques pour défendre la conception d'une politique de voisinage totalement indifférenciée reposant sur le principe de conditionnalité et l'aide aux pays selon leurs mérites propres. » Comme l'explique Mariani (Ibid. p. 16) « les partenaires méditerranéens doivent prendre conscience qu'ils ne bénéficient plus au sein de l'Union d'une majorité acquise automatiquement à une relation privilégiée avec eux et qu'ils devront redoubler d'efforts de réformes pour justifier un accroissement de l'aide de l'UE » ; et cet auteur ajoute : « De grands contributeurs budgétaires nets ainsi que les nouveaux membres qui ont accompli d'immenses efforts de réforme, sont encore relativement pauvres et ont de forts intérêts communs avec les voisins de l'est, seront certainement d'une extrême exigence. »

On peut craindre avec Mariani, de ce fait, que « le risque qu'une différenciation par pays poussée à l'extrême ne contrarie l'intégration régionale entre les partenaires européens, qui est l'un des principaux objectifs du processus de Barcelone ». L'UE, par l'intermédiaire de la Commission, avait toujours affirmé aux partenaires méditerranéens que la politique de voisinage était le complément bilatéral du processus de Barcelone et qu'elle le renforçait mais ne le remplaçait pas. Mariani conclut en se demandant si « une conditionnalité excessive par pays pourrait devenir un instrument de divergence et non plus de convergence entre pays partenaires méditerranéens » (Ibid. p. 17)

Or, certaines politiques d'aménagement du territoire, comme la politique d'environnement, doivent être des « politiques intégrées » : elles ne peuvent pas être indépendantes de celles qui sont menées par les pays voisins. La pollution ne connaît pas de frontières. Peut-on admettre alors que de telles politiques puissent être soumises à des critères de conditionnalité, comme par exemple, l'amélioration de la gouvernance, et qu'entre deux pays voisins, l'un puisse bénéficier d'une aide importante au détriment de l'autre ? Or, dans le cas de la protection de l'environnement, par exemple, les programmes nationaux sont interdépendants, la réussite d'un pays dépend de la stratégie menée par ses voisins. On peut se demander, à cet égard, si l'intérêt même de l'UE dans le domaine de l'environnement ne serait pas de soutenir dans les pays du voisinage les actions en faveur de la protection de l'environnement, indépendamment des efforts fournis par les pays concernés.

3. - LE DEGRE D'ASSIMILATION DES ACQUIS COMMUNAUTAIRES PAR LES PAYS DU VOISINAGE

La réponse des pays du voisinage à l'offre européenne est très contrastée, si bien que les réformes internes souhaitées par l'UE se feront, si les pays intéressés les acceptent, à un rythme très différent d'un pays à l'autre. De plus, le soutien financier apporté par les partenaires européens est déterminé principalement, pour chaque pays du voisinage, en fonction des efforts fournis pour respecter les acquis communautaires. Ces pays vont-ils alors constituer, sur les frontières extérieures de l'Union, une sorte d'espace composite, dans lequel chaque pays se distinguerait des autres par son degré d'acceptation des acquis communautaires ?

Nous examinerons, tout d'abord, la position très contrastée des pays du voisinage vis-à-vis de la PEV ; en effet, les motifs qui peuvent les inciter à accepter l'offre européenne, comme

les arguments, qui peuvent les amener à la rejeter sont souvent très forts. Des indicateurs de l'adoption et de l'intégration des valeurs communes européennes par les États du voisinage seront ensuite analysés. Nous comparerons enfin le degré d'adoption et d'intégration des acquis communautaires par les différents pays du voisinage.

3.1. - Positions contrastées des pays du voisinage vis-à-vis de la PEV

Tab. 1 : Les étapes de la mise en œuvre de la PEV par les pays du voisinage

Partenaires de la PEV	Entrée en vigueur de relations contractuelles avec la CE	Rapport PEV par pays	Adoption Plan d'action PEV	Adoptions par l'UE	Adoption par partenaire
Algérie	AA* - 09.2005	--	--	--	--
Arménie	APC** - 1999	03.2005	Automne 2006	13.11.2006	14.11.2006
Azerbaïdjan	APC - 1999	03.2005	Automne 2006	13.11.2006	14.11.2006
Belarus	--	--	--	--	--
Égypte	AA - 06.2004	03.2005	Automne 2006	--	--
Géorgie	APC - 1999	03.2005	Automne 2006	13.11.2006	14.11.2006
Israël	AA - 06.2000	05.2004	Fin 2004	21.02.2005	11.04.2005
Jordanie	AA - 05.2002	05.2004	Fin 2004	21.02.2005	11.01.2005 02.06.2005
Liban	AA - 04.2006	05.2005	Automne 2006	17.10.2006	En attente
Libye	--	--	--	--	--
Moldavie	APC - 04.1998	05.2004	Fin 2004	21.02.2005	22.02.2005
Maroc	AA - 03.2000	05.2004	Fin 2004	21.02.2005	27.07.2005
Autorité palestinienne	AA intérimaire - 07.1997	05.2004	Fin 2004	21.02.2005	04.05.2005
Syrie	--	--	--	--	--
Tunisie	AA - 03.1998	05.2004	Fin 2004	21.02.2005	04.07.2005
Ukraine	APC - 03.1998	05.2004	Fin 2004	21.02.2005	21.02.2005

* AA: accord d'association ** APC: accord de partenariat et de coopération

Les motifs qui inciteraient les pays du voisinage à accepter l'offre européenne peuvent être rassemblés en trois groupes : faciliter l'intégration économique avec l'UE, promouvoir des réformes favorables au développement, bénéficier d'un soutien financier et d'une aide logistique dans le domaine de la transmission des connaissances et des expériences. Comme il a été souligné précédemment, l'intégration dans l'espace économique européen ne peut se faire que si les pays du voisinage adoptent une grande partie des acquis communautaires en transposant dans leur législation nationale les principales directives européennes. Par ailleurs, les pays du voisinage qui considèrent que les réformes préconisées par l'UE sont nécessaires pour promouvoir le développement économique et social sont directement incités à accepter la PEV et à adopter, en accord avec l'UE, un plan d'action. Ces réformes incluent le respect de la démocratie, dont le lien avec le degré de développement a été souvent observé, une bonne gouvernance administrative, l'élimination de la corruption, la promotion des droits de l'Homme, la garantie de la liberté d'expression ainsi que la démocratie participative. En outre, les pays du voisinage, qui accepteraient la PEV, peuvent aussi bénéficier d'aides de l'UE et d'un soutien logistique non négligeable facilitant les transferts de connaissances et d'expériences. Ces aides et ce soutien seront

d'autant plus importants pour un pays que ce dernier aura accompli des progrès plus significatifs dans les réformes.

Beaucoup de pays du voisinage peuvent refuser l'offre européenne pour des raisons politiques ou économiques. Ils peuvent tout d'abord se montrer réticents à accepter certains principes juridiques d'égalité au sein de leur pays ; certains pays considèrent que la PEV reflète, dans une certaine mesure, une nouvelle forme d'hégémonie européenne, les plans d'action étant, à cet égard, très peu différents dans leur formulation d'un pays à l'autre. De plus, l'UE négocie de façon bilatérale chaque plan d'action avec le pays concerné, qui peut estimer être placé dans un rapport de force inégale, seul face à une organisation régionale qui représente 27 pays. Au plan économique, les solutions proposées par l'UE ne sont pas nécessairement toujours bien adaptées aux besoins spécifiques des pays du voisinage, qui sont, pour la plupart d'entre eux, des pays en développement. Les Européens, en faisant accepter certains modes de gestion et en proposant les solutions technologiques correspondantes, parfois coûteuses, aux pays du voisinage, peuvent empêcher ces derniers de bénéficier « de sauts technologiques ». Dans un pays comme la France, les symbioses industrielles sont difficiles à créer, en partie à cause d'une législation très stricte sur l'utilisation et le traitement des déchets⁸.

Le calendrier d'adoption du plan d'action par les différents États du voisinage reflète l'intérêt que ces pays portent à la PEV. La moitié des pays du voisinage ont adopté leur plan d'action dès 2004, notamment le Maroc et la Tunisie qui effectuent l'essentiel de leurs échanges économiques avec l'UE. En revanche l'Algérie, la Syrie et la Libye n'avaient pas adopté de plan d'action en 2007 et avaient, dans une certaine mesure, refusé l'offre européenne

3.2. - Indicateurs de l'adoption par les pays du voisinage des acquis communautaires et des « valeurs communes européennes »

Les pays du voisinage, s'ils le souhaitent, peuvent bénéficier des mêmes avantages que les États membres et, parfois même, de certains droits. Mais ils devront, en contrepartie, respecter alors les mêmes obligations que les États de l'UE. Comment mesurer, à cet égard, le degré de rapprochement des États de voisinage vis-à-vis de l'UE ?

On pourrait se référer à la législation des pays du voisinage pour apprécier dans quelle mesure les directives européennes ont été intégrées dans leurs lois et leurs règlements. Il serait alors nécessaire de disposer d'une expertise complète de la situation de chacun des pays du voisinage ; de telles données actuellement sont difficilement disponibles. Par ailleurs, adopter une législation ne signifie pas qu'elle sera parfaitement observée. Aussi, est-il nécessaire de se reporter à la perception par les acteurs de la qualité de la gouvernance, publique et privée, dans les pays du voisinage. Nous nous sommes référés tout d'abord à la répartition des fonds de l'IEVP entre les différents États bénéficiaires, qui reflète, en quelque sorte, le jugement implicite que l'UE porte sur l'intégration des acquis communautaires par les pays du voisinage, car, comme il a été précisé précédemment, les fonds octroyés dépendent des efforts déployés dans le pays concerné pour effectuer les réformes et notamment les mises à niveau institutionnelles. Nous avons retenu ensuite, comme indicateurs de perception d'une bonne gouvernance, les indicateurs établis par la Banque mondiale.

Le tableau 2 indique les montants par habitant de l'IEVP qui seront attribués à chacun des pays du voisinage pour la période 2007-2010. Le montant des dotations par habitant dépend, sans doute, non seulement des efforts déployés pour adopter les acquis

⁸ Une symbiose industrielle associe des entreprises qui acceptent d'utiliser les déchets des autres entreprises de comme ressources et qui, inversement, considèrent que leurs déchets sont des ressources pour d'autres acteurs. Elles acceptent tous les avantages et toutes les contraintes de ce système. En Chine et dans d'autres pays en développement, des symbioses industrielles ont été créées ; elles permettent aux entreprises de réaliser, grâce à ce type d'association, des économies très importantes par rapport à un mode de production classique tout en contribuant à préserver l'environnement.

communautaires, mais encore d'autres facteurs, comme les besoins des États, liés à leur niveau de développement. La dotation par habitant de l'Algérie, qui n'a pas accepté d'élaborer un plan d'action et qui dispose de ressources financières importantes, est très sensiblement inférieure (6,57 euros par habitant) à celle de la Tunisie (29,70 euros par habitant) et à celle du Maroc (20,63 euros). Le plan d'action et le rapport de suivi concernant le Maroc montrent que ce pays est beaucoup moins avancé que la Tunisie dans ses efforts pour intégrer les acquis communautaires. Par ailleurs, la Libye et la Syrie qui n'ont pas accepté, comme l'Algérie, la PEV, ont aussi les dotations par habitant les plus faibles des pays du voisinage. Cependant, la dotation par habitant très élevée pour le Liban traduit sans doute les efforts particuliers de l'UE vis-à-vis de ce pays, tandis que les moyens limités mis à la disposition d'Israël s'expliquent par son niveau de développement élevé, comparé aux autres pays de la région.

Tab. 2 : Dotations pluriannuelles de l'IEVP pour la période 2007-2010

Pays du voisinage	Population en millions d'hab.	Montants	
		M d'euros	Euros/hab.
Algérie	33,50	220,00	6,57
Arménie	3,00	98,40	32,80
Autorité Palestinienne		632,00	
Azerbaïdjan	8,50	92,00	10,82
Belarus	9,70	20,00	2,06
Égypte	75,40	558,00	7,40
Géorgie	4,40	120,40	27,36
Israël	7,70	8,00	1,04
Jordanie	5,60	26,50	4,73
Liban	3,90	187,00	47,95
Libye	5,90	8,00	1,36
Maroc	31,70	654,00	20,63
Moldavie	4,00	209,70	52,43
Syrie	19,50	130,00	6,67
Tunisie	10,10	300,00	29,70
Ukraine	46,80	494,00	10,56

Si les dotations par État peuvent donner une certaine information sur la perception par l'UE des efforts déployés pour mener à bien les réformes internes, elles ne permettent pas toutefois d'apprécier correctement la situation des pays du voisinage par rapport à leur degré d'intégration des acquis communautaires.

On peut supposer que, si les pays du voisinage ont correctement transposé, dans leur législation et dans leur pratique, une partie des acquis communautaires, ils seront perçus par l'ensemble des acteurs, au niveau national comme au niveau international, comme ayant une bonne gouvernance. Plus les acquis communautaires ont été plus fortement et largement assimilés, meilleure est, sans doute, la perception de leur gouvernance. La Banque mondiale a établi, à cet égard, 6 indicateurs :

- **Voice and accountability (VA)** cet indicateur inclut lui-même plusieurs indicateurs sur les différents aspects du processus politique, des libertés civiles, des droits de l'Homme et des droits politiques. Ces indicateurs repèrent le degré de liberté dont bénéficient les citoyens d'un pays pour participer au choix des responsables gouvernementaux.
- **Political stability and Absence of violence (PS)** : cet indicateur combine plusieurs indicateurs qui mesurent la perception de la probabilité pour un gouvernement au pouvoir d'être déstabilisé ou renversé par des procédures ne respectant pas la constitution ou par la force, qu'il s'agisse de la violence interne ou du terrorisme.

- **Government Effectiveness** (GE) : cet indicateur est construit à partir des réponses sur la qualité du service public fourni et sur la qualité de la bureaucratie, la compétence des fonctionnaires, l'indépendance du service public vis-à-vis des pressions politiques et la crédibilité de l'engagement du gouvernement dans les politiques mises en œuvre.
- **Regulatory quality** (RG) : cet indicateur concerne plus directement le contenu des politiques elles-mêmes, notamment les incidences des politiques négatives sur la liberté de fonctionnement des marchés, telles que le contrôle des prix ou les contrôles bancaires inadéquats. Sont également incluses, dans cet indicateur, les perceptions des charges résultant d'un contrôle excessif dans des domaines tels que le commerce extérieur ou le développement des affaires.
- **Rule of law** (RL) : Cet indicateur inclut plusieurs indicateurs qui repèrent dans quelle mesure les agents économiques ont confiance dans les règles de la société et les respectent. Ils incluent les perceptions de l'incidence des actes criminels ainsi que l'efficacité et le caractère prévisible de la justice. L'indice RL tient compte également du caractère contraignant des contrats.
- **Control of corruption** (CC) : cet indicateur mesure le degré de corruption, définie conventionnellement par l'usage du pouvoir détenu dans le secteur pour réaliser des gains privés. Il est construit à partir des résultats obtenus par voie d'enquête, notamment auprès d'experts.

Nous n'avons retenu que les indicateurs qui reflètent directement l'environnement économique et juridique des pays du voisinage. C'est pourquoi les indicateurs VA et PS ont été écartés, car ils ne concernent principalement que le domaine politique et ils sont susceptibles de connaître des changements très rapides ; ces indicateurs sont très sensibles à la situation politique interne des pays. L'indice des quatre indicateurs retenus⁹ (GE, RG, RL, CC) est compris entre 0 et 100. Il est d'autant plus proche de 100 que le pays est mieux perçu dans le domaine de la « bonne gouvernance ».

3.3. - Détermination du degré d'adoption par les pays du voisinage des acquis communautaires.

Pour déterminer le degré d'appartenance des pays du voisinage aux acquis communautaires, nous nous sommes référés au concept d'appartenance de la théorie des ensembles flous. Mathématiquement, les éléments x de l'ensemble X regroupant les pays du voisinage¹⁰ appartiennent, de façon partielle, à l'ensemble A défini comme « l'ensemble des pays acceptant ces acquis communautaires ». Pour les ensembles classiques, non flous, un élément de X appartient ou n'appartient pas à l'ensemble A . Si l'ensemble A est considéré comme un ensemble flou, un pays peut appartenir que de façon partielle à cet ensemble. On définit une fonction d'appartenance qui, dans notre cas, fera correspondre, à chaque pays x du voisinage, un « degré d'appartenance », compris entre 0 et 1. Un pays qui ne fait pas partie de l'Union européenne, peut, selon la définition spécifique retenue de l'acceptation ou du respect des acquis communautaires avoir un degré d'appartenance égale à 1, s'il respecte aussi bien les acquis communautaires que les pays de l'Union, ou inférieur à 1, s'il n'a accepté que partiellement ces acquis communautaires. Si on retient comme critère d'appartenance la transposition des directives européennes intégrant tous les acquis communautaires dans le droit national, un pays de l'UE aura nécessairement un degré d'appartenance égal à 1, car il s'agit d'une condition, sine qua non, pour adhérer.

⁹ L'indicateur de perception de la corruption (IPC), déterminé par Transparency international a donné des résultats comparables, concernant la corruption, à l'indicateur sur la corruption de la Banque mondiale. Le classement des pays européens et des pays du voisinage selon l'IPC et selon la variable « control of corruption » (CC) sont très voisins. C'est pourquoi, dans le cadre de cet article, nous n'avons pas présenté les résultats obtenus à partir de cet indicateur.

¹⁰ Chaque élément x de cet ensemble X (ensemble des pays du voisinage) correspond à un pays du voisinage.

L'hypothèse suivante a été faite : on a considéré que les pays de l'UE à 15 avaient pleinement intégré les acquis communautaires, dans la mesure où leur adhésion à l'UE est relativement ancienne. Mais le degré d'adoption des principes d'une bonne gouvernance dépend toutefois de la culture de chaque pays. On constate, en effet, (tab. 3) que la bonne gouvernance des pays de l'UE à 15 est perçue très différemment d'un pays à l'autre de l'UE. Les plus mauvaises performances sont réalisées par la Grèce ou l'Italie.

Tab. 3 : Indicateurs de « bonne gouvernance » de la Banque mondiale

UNION EUROPEENNE à 15	GE <i>Government effectiveness</i>	RQ <i>Regulatory quality</i>	RL <i>Rule of law</i>	CC <i>Control of corruption</i>
Belgique	94	87	91	91
Danemark	99	98	99	98
Allemagne	90	90	94	94
Grèce	73	76	68	67
Espagne	89	88	85	90
France	90	80	90	91
Irlande	93	95	92	93
Italie	72	76	64	67
Luxembourg	97	99	98	93
Pays-Bas	97	97	94	95
Autriche	92	94	97	96
Portugal	82	86	85	84
Finlande	99	99	98	100
Suède	96	92	96	97
Royaume Uni	94	94	93	95

NOUVEAUX ENTRANTS DANS L'UE	GE	RQ	RL	CC
République tchèque	77	79	70	68
Estonie	83	91	75	80
Chypre	85	88	79	73
Lettonie	73	79	61	66
Lituanie	76	83	64	64
Hongrie	75	83	70	70
Malte	78	87	90	82
Pologne	71	72	60	61
Slovénie	78	75	74	80
Slovaquie	77	85	61	68
Bulgarie	62	69	49	55
Roumanie	57	58	45	52

PAYS DU VOISINAGE	GE	RQ	RL	CC
Algérie	43	26	32	42
Arménie	49	57	42	33
Azerbaïdjan	29	33	22	15
Belarus	11	6	15	19
Égypte	43	35	55	43
Géorgie	38	31	24	38
Israël	78	75	73	74
Jordanie	58	58	62	66
Liban	46	44	44	45
Libye	16	7	31	20
Moldavie	28	38	35	27
Maroc	48	39	52	55
Autorité Palestinienne				
Syrie	9	10	43	37
Tunisie	67	51	58	60
Ukraine	40	47	35	34

Source : Banque mondiale

Les nouveaux adhérents à l'UE (les 10 PECO avec Chypre et Malte en 2004, la Bulgarie et la Roumanie en 2007) ont transposé dans leurs législations les directives européennes ; et les acteurs de ces pays sont tenus juridiquement de respecter les principes d'une bonne gouvernance. Cependant, leurs performances dans ce domaine, telles qu'elles sont reflétées par les indicateurs de la Banque mondiale, sont encore globalement plus faibles que celles des pays de l'UE à 15, même si certains de ces pays ont parfois un meilleur

score que celui de la Grèce ou de l'Italie. A cet égard, les derniers entrants dans l'UE, la Bulgarie et la Roumanie, réalisent les scores les plus médiocres.

Si l'on considère que l'appartenance des pays de l'UE des 15 à l'ensemble des pays ayant assimilé les « valeurs européennes » est complète, leur degré d'appartenance à cet ensemble est donc égal à 1. Pour chacun des indicateurs de la Banque mondiale, que nous avons retenus, l'indice le plus faible parmi les 15 a été pris comme référence (celui de la Grèce ou de l'Italie). Si l'indice du pays du voisinage est supérieur ou égal à l'indice de référence, ce pays est supposé avoir adopté pleinement les acquis communautaires dans le domaine concerné, et son degré d'appartenance est, par conséquent égal à 1. Si l'indice du pays est inférieur à 1, son degré d'appartenance est égal au ratio « indice du pays divisé par l'indice de référence »¹¹.

Tab. 4 : Degré d'appartenance des pays du voisinage

Pays du voisinage		Indicateurs de gouvernance				Degré d'appartenance globale	Rangs des pays selon les indicateurs de gouvernance			
		GE	RQ	RL	CC		GE	RQ	RL	CC
Israël	1	1,00	0,99	1,00	1,00	0,9868	1	1	1	1
Jordanie	2	0,81	0,76	0,97	1,00	0,5956	3	2	2	2
Tunisie	3	0,93	0,67	0,91	0,94	0,5305	2	4	3	3
Maroc	4	0,67	0,51	0,81	0,86	0,2389	5	7	5	4
Liban	5	0,64	0,58	0,69	0,70	0,1788	6	6	6	5
Arménie	6	0,68	0,75	0,66	0,66	0,1727	4	3	8	11
Egypte	7	0,60	0,46	0,86	0,67	0,1588	7	9	4	6
Ukraine	8	0,56	0,62	0,55	0,53	0,0998	9	5	9	10
Algérie	9	0,60	0,34	0,50	0,66	0,0670	7	12	11	7
Géorgie	10	0,53	0,41	0,38	0,59	0,0479	10	11	13	8
Moldavie	11	0,39	0,50	0,55	0,42	0,0449	12	8	9	12
Azerbaïdjan	12	0,40	0,43	0,34	0,23	0,0141	11	10	14	15
Syrie	13	0,13	0,13	0,67	0,58	0,0064	15	13	7	9
Libye	14	0,22	0,09	0,48	0,31	0,0031	13	14	12	13
Belarus	15	0,15	0,08	0,23	0,30	0,0008	14	15	15	14

Le tableau 4 indique le degré d'appartenance des pays du voisinage aux ensembles GE, RG, RL, CC. Pour chaque pays du voisinage, un degré d'appartenance globale à l'ensemble des « pays qui ont adopté les acquis communautaires » a été calculé en appliquant l'opérateur flou « intersection » selon l'optique probabiliste¹². Les pays du voisinage ont été classés selon ce degré d'appartenance globale. Israël, qui est un pays développé parmi les pays du voisinage, apparaît, comme on pouvait s'y attendre, en tête de ce classement, avec un indice d'appartenance globale voisin de 1, tandis que le Belarus est le pays du voisinage qui respecte le moins bien les critères d'une bonne gouvernance préconisés par l'UE. Les pays, qui figurent dans la première moitié du classement (Les 7 premières places) sont les pays du Sud ou de l'Est de la Méditerranée, à l'exception de l'Arménie. Au contraire, les pays, qui sont dans la deuxième partie du classement, à

¹¹ Pour GE, l'indice de référence est celui de l'Italie 72. Israël, qui a un indice égal à 78, aura, par conséquent, un degré d'appartenance à 1 à l'ensemble GE. Ce pays est supposé avoir parfaitement intégré les acquis communautaires dans ce domaine. La Jordanie, qui a un indice égal à 58 pour le domaine GE, aura, comme degré d'appartenance à l'ensemble GE, 0,81 (soit le ratio 58/72 = 0,81).

¹² Pour la Jordanie : $(0,81 * 0,76 * 0,97 * 1) = 0,5856$. On calcule en quelque sorte la probabilité que, pour résoudre un problème donné, le pays du voisinage ait intégré pleinement les acquis communautaires dans les quatre domaines retenus. L'opérateur de Zadeh pourrait également être retenu. On pourra se référer au site internet : http://auto.polytech.univ-tours.fr/automatique/AUA/ressources/Introduction_logique_floue.ppt#19

l'exception de la Syrie et de la Libye, sont des pays situés à l'est de l'UE. Il apparaît ainsi que les pays du voisinage, qui affichent globalement une meilleure gouvernance, sont les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, à l'exception de la Syrie et de la Libye, qui ont refusé l'offre de la PEV faite par l'UE. L'Algérie, qui est le pays le plus mal classé des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée après la Syrie et la Libye et qui figure à la septième place, a refusé également la PEV et n'a pas élaboré de plan d'action.

L'UE, par la PEV et la coopération privilégiée qu'elle a établie avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, a sans doute contribué à développer dans ces pays une meilleure qualité des services publics, une plus grande ouverture de économie, une plus forte efficacité et prévisibilité de la justice ainsi qu'une lutte plus intense contre la corruption que dans les autres pays du voisinage.

CONCLUSION

La PEV à l'égard des pays situés sur la frontière extérieure de l'UE a pour ambition de favoriser leur développement économique et social. Les États sont invités, s'ils le souhaitent, à s'intégrer progressivement dans l'UE, en acceptant tout ou partie des acquis communautaires. Les plans d'action et la coopération transfrontalière constituent des outils indispensables pour que l'UE et les pays du voisinage puissent atteindre les objectifs communs qu'ils se sont fixés. L'IEVP est destiné à financer les réformes conformes aux plans d'action établis conjointement entre l'UE et chacun des pays du voisinage. Les États voisins bénéficieront d'un soutien d'autant important des institutions européennes qu'ils s'engageront plus fortement dans un processus de réformes. On peut ainsi caractériser chaque pays en fonction de son degré d'appartenance à l'espace européen, c'est-à-dire en fonction de son niveau d'intégration des acquis communautaires. Dans la mesure où le montant des aides accordé à un État est directement lié aux progrès réalisés dans ce processus de réformes, les disparités pourront s'accroître entre les pays du voisinage. Nous avons montré qu'il apparaissait une « sorte d'espace flou » aux confins de l'UE, car le degré d'appartenance à l'espace européen, repéré par les indicateurs de bonne gouvernance établis par la Banque mondiale, révèle de fortes différences entre les pays du voisinage. Les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont actuellement les plus proches, au plan de la bonne gouvernance, des pays de l'Union européenne. Les modalités de mise en œuvre de la PEV, avec ses mesures de soutien, contribueront-elles dans l'avenir à atténuer ou à accentuer ces disparités ?

BIBLIOGRAPHIE

- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2007, Instrument européen de voisinage et de partenariat, Coopération transfrontalière, Document de stratégie 2007-2013. Programme indicatif 2007-2010
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2006a, Établir une stratégie de l'environnement pour la Méditerranée, communication, COM(2006) 475 final.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2006b, Communication relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, Communication.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2005, Dixième anniversaire du partenariat euro-méditerranéen : un programme de travail pour relever les défis des cinq prochaines années, communication, COM(2005) 139 final.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, 2004, Politique européenne de voisinage, COM(2004) 373 final.
- BALLET J., DUBOIS J-L., MAHIEU F-R., 2005, L'autre développement : le développement socialement soutenable, Paris, L'Harmattan.
- KRATOU L., POIROT J., La protection de l'environnement dans le cadre de la politique de voisinage menée par l'union européenne avec la Tunisie, Communication au IIIème Colloque international du Laboratoire Prospective, Stratégie et Développement Durable de l'Université de Tunis el Manar, Faculté des sciences économiques et de gestion de Tunis, Hammamet 1er et 2 juin 2007, La Nouvelle Politique de Voisinage
- EUROPEAN COMMISSION, 2006, European Neighbourhood policy: Economy Review of ENP Countries, European Economy, N° 25, June.
- EUROPEAN COMMISSION, 2005, European Neighbourhood policy: Economy Review of ENP Countries, European Economy, N° 18, April.
- MARIANI T., 2006, Rapport d'information sur le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne, COM [2004] 628 final/E 2725. Délégation de l'Assemblée nationale pour l'union européenne.
- VERLUISE, P., 2006, La politique européenne de voisinage,
<http://www.diploweb.com/forum/verluisse06013pev.htm>