Pierre-Yves Le Borgn'

Proposition de résolution sur la Politique européenne de voisinage

Mercredi 17 juin

Madame la Présidente, chers collègues,

Nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner la proposition de résolution européenne qui a été adoptée par la Commission des Affaires européennes à l'initiative de nos collègues Joaquim Pueyo et Marie-Louise Fort.

Cette proposition de résolution s'inscrit dans le processus de révision de la Politique européenne de voisinage (PEV), qui a été lancé par les institutions européennes. Elle répond en particulier à un document de consultation élaboré par la Commission européenne et la Haute représentante. La communication finale suite à cette consultation devrait être rendue publique en fin d'année. La position que présentera

notre Assemblée, comme les autres parlements nationaux, est donc dans ce cadre particulièrement importante.

Pour faire un bref rappel historique, la PEV a été conçue en 2003 en vue d'offrir une alternative à l'élargissement de l'Union, alors en cours, mais qui ne pouvait pas être envisagé indéfiniment. Son objectif a été formalisé à l'occasion du traité de Lisbonne : il s'agit « *d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* ».

La PEV englobe, au sud : l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Palestine, la Syrie et la Tunisie ; et à l'est : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Elle a d'abord suivi la voie d'accords bilatéraux signés avec les pays du voisinage. A partir de 2008, ont été promus des processus régionaux, le Partenariat euro-méditerranéen en 2008 et le Partenariat oriental en 2009. La PEV a également été dotée de moyens budgétaires à hauteur de 15 milliards d'euros pour la période 2014-2020.

La PEV a-t-elle atteint ses objectifs, c'est-à-dire constituer un cercle d'amis de l'Union, stables, prospères, vivant en bonne entente, partageant ses valeurs ? Malheureusement non. Peut-être ces objectifs étaient-ils irréalistes dès le départ. En tout état de cause, ils ont été bousculés par l'Histoire. Permanence du conflit israélo-palestinien, Printemps arabe, guerres civiles en Syrie et en Libye, terrorisme et extrémisme religieux, explosion des flux migratoires incontrôlés, crises politiques et guerres en Géorgie puis en Ukraine, montée de la confrontation avec la Russie, la liste est longue des événements qui ont marqué notre voisinage ces dernières années, parfois positivement mais le plus souvent dramatiquement.

Bien sûr, la PEV n'est pas responsable de tout cela, mais dans un cas au moins, elle semble porter une part de responsabilité. Et partout ailleurs, elle a assisté largement impuissante aux événements.

Le cas où la manière dont la PEV a été conduite peut être mise en cause est celui de l'Ukraine. Je souhaiterais développer un peu ce point, car il est très significatif des défauts de la PEV.

Je rappelle qu'un accord d'association avait été proposé à ce pays, dans le cadre de la PEV, dès 2007 et un premier texte finalisé dès 2012. Cependant, entre-temps, les élections présidentielles de 2010 avaient vu la défaite des partis pro-européens issus de la « Révolution orange » de 2004 et amené au pouvoir le président Viktor Ianoukovytch, représentant du « Parti des régions », implanté dans l'est et le sud russophones du pays, lequel parti a ensuite remporté les élections législatives de 2012. Le président Ianoukovytch était tiraillé entre, d'une part les intérêts économiques et la sensibilité de ses mandants, d'autre part la détermination pro-européenne de l'autre partie de l'opinion ukrainienne. Il a cru qu'il pourrait louvoyer entre Bruxelles et Moscou pour tirer le meilleur parti de l'« hésitation » ukrainienne entre ces deux pôles d'influence.

Cette politique qui se voulait habile a sans doute été encouragée par la position dure alors adoptée par l'Union, laquelle, alors même que l'accord était finalisé, a décidé en décembre 2012 de subordonner sa signature définitive à un certain nombre de concessions du pouvoir ukrainien, telles que la fin de la « justice sélective » qui avait conduit l'ancienne première ministre Ioulia Tymochenko en prison et

l'amélioration du système électoral. Ces demandes étaient très légitimes dans leur principe, mais elles ont entretenu le climat de marchandage et de tension tout au long de l'année 2013.

Par ailleurs et surtout, le projet d'accord d'association avec l'Ukraine, du fait d'un volet commercial exigeant qui intégrait en pratique celle-ci au marché unique européen, était incompatible avec l'offre économique concurrente de la Russie, l'Union économique eurasiatique, et remettait de facto en cause la profonde imbrication entre les économies russe et ukrainienne héritée de l'URSS.

Tout cela s'est achevé par l'annonce, le 21 novembre 2013, juste avant le sommet de Vilnius, que le gouvernement ukrainien suspendait le processus d'association, ce qui a déclenché les manifestations qui devaient conduire à la révolution de *Maïdan* en février 2014 et à la chute du président Ianoukovytch, à son tour suivie par l'annexion brutale et en violation du droit international de la Crimée par la Russie, puis par la rébellion alimentée par la Russie dans le Donbass.

Les responsabilités principales sont en Ukraine et plus encore à Moscou. Mais la manière maladroite dont l'Union européenne a agi a

contribué sans conteste au déclenchement des événements, que personne n'a su ou voulu anticiper à Bruxelles.

Pour le reste des crises qui agitent dramatiquement notre voisinage, la PEV y assiste le plus souvent sans apporter de contribution décisive. Donbass, Syrie, Palestine, lutte contre Daesh et le djihadisme au Sahel, soutien à la jeune démocratie tunisienne, qui agit ou cherche à agir sinon quelques États membres seuls ou de concert, au premier rang desquels la France ?

Les défauts de la PEV sont maintenant bien identifiés.

Il y a d'abord, dès ses origines, la confusion entre voisinage et élargissement. Cette confusion est maintenue au sein de la Commission actuelle, où le commissaire Hahn cumule les deux casquettes.

C'est ensuite cette dérive trop fréquente qui consiste à afficher des objectifs exagérément vagues et ambitieux – la paix, la prospérité – et des priorités multiples, de sorte qu'en fin de compte, l'on n'a pas de véritable cible susceptible d'être atteinte.

Derrière cela, il y a eu une gestion essentiellement bureaucratique, technique, de cette politique et un manque évident de coordination avec la politique étrangère de l'Union et celles des États membres. L'on a fait semblant de croire que tous nos voisins partageaient au fond nos valeurs et souhaitaient se rapprocher de nous. L'on a proposé à peu près la même chose à tout le monde. L'on a ignoré les spécificités et les sensibilités des partenaires, leurs intérêts économiques et géopolitiques, leurs relations avec leurs propres voisins, ce que l'on appelle « les voisins des voisins ».

Bref, fondamentalement, la PEV a manqué de vision et de *leadership* politiques. Non seulement, elle n'a pas construit l'espace de paix et de prospérité annoncé, mais elle n'a même pas apporté de contribution réelle au règlement des multiples crises qui frappent notre voisinage, quand elle n'a pas contribué parfois à les créer.

Après de tels constats, vous comprendrez que le texte que je vous propose appelle à une complète refondation de la Politique européenne de voisinage. Une réforme de façade, comme celle faite en 2011 dans le contexte du Printemps arabe, n'y suffira pas.

J'ai le sentiment que nos collègues Joaquim Pueyo et Marie-Louise Fort partagent au fond mes observations, car le rapport d'information qu'ils ont co-signé sur la PEV il y a quelques semaines à la Commission des Affaires européennes est non seulement très complet et informatif, mais également tout aussi sévère que je le suis. Je cite leur excellente introduction : la PEV souffre de « *flou conceptuel, de la tension perpétuelle entre valeurs politiques et intérêts économiques, de la modestie des crédits au regard des enjeux, de lourdeurs bureaucratiques, mais aussi des différences de positionnement stratégique et des divergences politiques – voire des conflits – entre les seize pays partenaires. Au final, après une décennie d'existence, elle ne s'est pas imposée comme antidote à la multiplicité de problèmes institutionnels, politiques, économiques, sociaux, environnementaux, migratoires et sécuritaires dont souffrent les pays de notre voisinage et dont l'Union européenne subit le contrecoup direct. Finalement, seuls quatre pays [sur les seize] peuvent faire état de progrès notables pour atteindre les objectifs fixés par l'Union européenne (...)* ». Tout est dit.

Il m'a semblé cependant que le texte de leur proposition de résolution ne rendait pas assez compte de l'échec de la PEV. Si nous voulons être entendus à Bruxelles, nous devons dire clairement ce que nous pensons.

Le texte que je vous propose donc par voie d'amendements reprend l'essentiel des préconisations de la proposition de la Commission des Affaires européennes :

- le principe d'unicité de la stratégie de voisinage ;
- mais l'exigence d'une forte différenciation selon les partenaires ;
- la nécessaire association des sociétés civiles et des collectivités locales, afin que la PEV soit mieux appropriée par les partenaires ;
- la prise en compte des « voisins des voisins » ;
- l'établissement d'une distinction claire entre partenariat et élargissement ;
- le recentrage des priorités ;

– dans ce cadre, le renforcement du volet sécuritaire, en lien avec une véritable réflexion stratégique ;

– le principe de juste répartition des moyens entre les flancs Sud et Est, qui renvoie au principe « deux tiers/un tiers » auquel la France est attachée.

Je vous propose d'ajouter à ces recommandations quelques compléments, notamment la nécessité de coordonner PEV et politique de développement et surtout, point central, la question du *leadership* politique, qui devrait reposer sur la Haute représentante.

Par ailleurs, la rédaction que je vous soumetts enrichit surtout les considérants de la résolution : il faut dire clairement que la PEV a échoué, pourquoi, et ce que sont à la fois les intérêts essentiels et les attentes de l'Union européenne et plus particulièrement de la France dans la politique de voisinage.

J'espère que nous aboutirons à un texte par lequel nous montrerons le haut niveau d'ambition qui est le nôtre à l'Assemblée nationale pour une politique de voisinage profondément refondée.