RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

L'UNION EUROPÉENNE ET SES RELATIONS DE VOISINAGE

2009

Avis présenté par
M. Yves Veyrier

Année 2009 - N° 13 NOR : C.E.S. X09000113V Mercredi 20 mai 2009

MANDATURE 2004-2009

Séance des 12 et 13 mai 2009

L'UNION EUROPÉENNE ET SES RELATIONS DE VOISINAGE

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par M. Yves Veyrier, rapporteur
au nom de la section des relations extérieures

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 26 février 2008 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du mercredi 13 mai 2009 1

Première partie - Texte adopté le 13 mai 2009 3

INTRODUCTION 9

I - LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : UNE POLITIQUE EN QUÊTE DE SES MARQUES 11

A - DES SITUATIONS HÉTÉROGÈNES, UN CADRE UNIQUE ET DES ACTEURS MULTIPLES 11
1. Un vaste espace géographique de la mer Caspienne au Sahara 11
2. Un cadre politique global et ambitieux 12
3. Une politique non exclusive d'autres cadres de coopération 14

B - LE MANQUE DE VISIBILITÉ DE LA PEV 16
1. Les ambiguïtés du message de l'Union européenne 17
2. Un accueil mitigé des pays voisins 19

II - CONFÉRER PLUS DE VISIBILITÉ ET DE CONTENU AUX POLITIQUES DE L'UE VIS-À-VIS DE SON VOISINAGE 21

A - ASSURER LA COHÉRENCE ET L'ÉQUILIBRE DE LA PEV 21
1. Promouvoir un développement en faveur du progrès économique et social 22
2. Favoriser les progrès de la démocratie et des droits de l'Homme .. 25
3. Approfondir la coopération en matière de migration, de circulation des personnes et de sécurité 26
4. Donner toute sa place à la société civile 29

B - METTRE LA PEV AU SERVICE DE LA STRATÉGIE DE L'UE DANS LE MONDE 31
1. Renforcer la coordination et la cohérence de l'action de l'UE 33
2. Faire de la PEV un atout de l'UE sur la scène internationale 34
3. Refonder le partenariat avec la Russie 35

CONCLUSION 39

Deuxième partie - Déclarations des groupes..... 41

ANNEXE À L'AVIS.....63
SCRUTIN.....63

DOCUMENT ANNEXE 65
Listes des personnes rencontrées en Ukraine par M. Yves Veyrier, rapporteur..67

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....69

TABLE DES SIGLES 75

AVIS

adopté par
le Conseil économique, social et environnemental
au cours de sa séance du mercredi 13 mai 2009

Première partie
Texte adopté le 13 mai 2009

FINLANDE
SUÈDE
ESTONIE
LETTONIE
LITUANIE
IRLANDE
DANEMARK
ROYAUME-UNI
BIÉLORUSSIE
PAYS-BAS
BELGIQUE
ALLEMAGNE
POLOGNE
LUXEMBOURG
RÉP. TCHÈQUE
UKRAINE
SLOVAQUIE
FRANCE
AUTRICHE
MOLDAVIE
HONGRIE
SLOVÉNIE
ROUMANIE
CROATIE
GÉORGIE
AZERBAÏDJAN
BOSNIE-HERZÉGOVINE
SERBIE
ARMÉNIE
PORTUGAL
ESPAGNE
MONTÉNÉGRO
KOSOVO
BULGARIE
MACÉDOINE (ARYM)
ITALIE
ALBANIE
TURQUIE
GRÈCE
SYRIE
MAROC
MALTE
TUNISIE
CHYPRE
LIBAN
ALGÉRIE
ISRAËL
JORDANIE
LIBYE
ÉGYPTE
Territoires Palestiniens

Le 26 février 2008, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des relations extérieures la préparation d'un projet d'avis intitulé *L'Union européenne et ses relations de voisinage*[1].

La section a désigné M. Yves Veyrier comme rapporteur.

*

* *

Pour son information, la section a entendu les personnalités suivantes :

- Mme Hélène Carrère d'Encausse, secrétaire perpétuel de l'Académie française ;
- Mme Bassma Kodmani, directrice de l'Initiative arabe de réforme, chargée de mission à la direction internationale du CNRS (Centre national de la recherche scientifique), chercheur associée à Sciences Po/CERI (Centre d'études et de recherches internationales) ;
- Mme Fanny Marchal, coordinateur sectoriel auprès de l'unité de coordination sectorielle de la Politique européenne de voisinage à la direction générale des relations extérieures de la Commission européenne ;
- M. Philippe Moreau Defarges, ministre plénipotentiaire, conseiller des Affaires étrangères, professeur à l'IEP (Institut d'études politiques) de Paris, chercheur à l'IFRI (Institut français des relations internationales);
- M. Serge Telle, ambassadeur chargé du projet d'Union pour la Méditerranée;
- Mme Anne de Tinguy, professeur des Universités, rattachée à l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO) et à Sciences Po/CERI.

Le rapporteur a, par ailleurs, eu un entretien avec M. Pierre Menat, directeur de la coopération européenne au ministère des Affaires étrangères et européennes.

---

[1] L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 187 voix et 4 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

INTRODUCTION

Les politiques de l'Union européenne (UE) vis-à-vis de son voisinage géographique ont été longtemps dominées par le processus d'élargissement. Mais, avec une Union désormais composée de 27 États membres et de nouveaux élargissements en perspective (pays des Balkans du Sud-Est et Turquie), les relations avec les pays voisins se posent en des termes renouvelés.

Tandis que l'UE peine à sortir de la crise qui affecte le fonctionnement de ses institutions, la question des frontières, celle des limites de sa « capacité d'absorption », régulièrement évoquées pour justifier une pause dans l'élargissement, ont resurgi avec plus d'acuité.

Dans le même temps, la nécessité s'est imposée de conférer une nouvelle dimension à la politique extérieure de l'Union vis-à-vis de son voisinage. Il s'agit de tirer les conséquences de l'élargissement à l'Est et de redéfinir la forme et le contenu de la coopération avec les voisins du Sud.

Mise en œuvre à partir de 2003-2004, la Politique européenne de voisinage (PEV) constitue le cadre de référence des relations entre l'Union européenne et ses voisins. Distincte de l'élargissement, la PEV est présentée aujourd'hui comme une politique globale qui a vocation à devenir, à son tour, un « instrument central de la politique étrangère » de l'UE.

Dans cette perspective, la PEV ambitionne « d'asseoir dans le voisinage de l'UE une zone de prospérité, de stabilité et de sécurité, fondée sur les droits de l'Homme, la démocratie et l'état de droit ».

La diversité des pays et des domaines couverts, la complexité des mécanismes de sa mise en œuvre, l'intervention d'autres instruments de politiques régionales ainsi que d'autres acteurs n'en soulèvent pas moins des interrogations quant à la cohérence d'ensemble et donc à la visibilité de cette politique. Autant de réponses à apporter pour que la PEV ouvre, pour la première fois dans l'histoire, la possibilité d'arrimer les pays d'une vaste zone géographique, au-delà du seul continent européen, à l'espace de coopération et d'association proposé par l'Union européenne.

Avec cet avis, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) entend apporter sa contribution aux réflexions sur les moyens de renforcer les fondements de la PEV pour qu'elle devienne un instrument d'influence de l'UE sur la scène internationale. Ses recommandations s'inscrivent dans la continuité de ses travaux antérieurs sur l'élargissement et plus récemment sur les relations de l'UE avec les pays méditerranéens.

I - LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE : UNE POLITIQUE EN QUÊTE DE SES MARQUES

A - DES SITUATIONS HÉTÉROGÈNES, UN CADRE UNIQUE ET DES ACTEURS MULTIPLES

En même temps qu'il parachevait les négociations d'adhésion de 10 nouveaux membres et consacrait la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux, le Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 affichait une volonté résolue **« d'éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe »**. Les chefs d'État et de gouvernement affirmaient la nécessité « **de faire progresser les relations avec les pays voisins sur la base de valeurs politiques et économiques communes** », posant ainsi les bases d'une démarche inédite de l'Union envers son « voisinage ».

1. Un vaste espace géographique de la mer Caspienne au Sahara

La PEV était originellement tournée vers les « nouveaux voisins de l'Est », **Ukraine, Moldavie et Bélarus**, dont la situation pouvait laisser deviner la complexité et les enjeux d'une politique globale de l'Union à l'égard de son voisinage. Alors que l'Ukraine se tournait explicitement vers l'Union européenne, la Moldavie posait, au travers du conflit en Transnistrie, la question de la stabilisation de la région et la celle du respect des valeurs démocratiques et des droits de l'Homme.

Cependant, afin d'éviter un affichage par trop ciblé sur ces trois États, le Conseil européen incluait, à leur côté, **les « pays du Sud de la Méditerranée »**, suivant en cela une recommandation conjointe du commissaire Patten et de Javier Solana, haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Et, en juin 2004, sur proposition de la Commission, le champ de la PEV était étendu aux **républiques du Caucase du Sud**.

La politique de voisinage stabilisait ainsi sa configuration à **16 pays**, recouvrant un large espace, depuis l'Est européen (**Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Moldavie, Géorgie, Ukraine**) jusqu'au Maghreb (**Algérie, Maroc, Tunisie, Libye**), en passant par le Proche-Orient (**Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Syrie, Autorité palestinienne**).

La PEV a donc comme caractéristique première de viser des États très divers. Les systèmes politiques et économiques en place diffèrent largement, au point que « le dénominateur commun finit par être assez modeste », comme l'écrit le professeur Rupnik dans un ouvrage sur *Les banlieues de l'Europe*. Consciente de cette difficulté, l'Union a cependant d'emblée voulu insister sur la notion d'intérêts partagés et de défis communs à relever. Les premières communications de la Commission, en 2003 et 2004, sont à cet égard révélatrices : au-delà de la proximité géographique, l'accent est mis sur « la réalité des liens historiques et les valeurs communes ».

Si la carte de la PEV est largement définie, **elle ne comprend pas pour autant tous les pays qui participent du voisinage géographique de l'Union.**

Limitée aux « pays voisins qui n'ont actuellement aucune perspective d'adhésion », **elle ne concerne ni les pays candidats** (Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine, Turquie), **ni les candidats potentiels** (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Monténégro, Serbie, Kosovo). Les futurs « voisins » de l'UE, au terme éventuel du processus d'adhésion de la Turquie (Irak, Iran), ne sont pas non plus couverts.

La Fédération de Russie, bien que voisine géographique, n'est pas davantage intégrée à la PEV, tout en étant qualifiée de « partenaire stratégique ». Depuis 1997, ses relations avec l'UE font l'objet d'un accord de partenariat et de coopération et elle figure explicitement sur la liste des pays considérés comme partenaires et bénéficiaires de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

D'autres États, géographiquement voisins, ne sont pas non plus associés à la PEV, qu'il s'agisse des membres de l'Espace économique européen (EEE) - Islande, Norvège, Lichtenstein - dont les relations avec l'UE sont régies par l'Accord européen de libre échange (AELE), de la Suisse, qui fait l'objet d'accords bilatéraux sectoriels, ou de Monaco et d'Andorre.

Enfin, **le voisinage des régions ultrapériphériques**, qui comprend en particulier les départements d'Outre Mer français, **fait l'objet d'une politique européenne spécifique**, notamment en matière de coopération transfrontalière et de politique commerciale et douanière. Ce faisant, la PEV n'intègre pas les politiques de relations de voisinage concernant non seulement les départements d'Outre Mer, mais également les territoires ultra-marins des pays membres de l'Union européenne.

2. Un cadre politique global et ambitieux

Parallèlement à la définition de son champ géographique, le Conseil européen de Copenhague adoptait les grandes lignes du contenu de la politique de voisinage. Plaçant le principe de l'appropriation au cœur de la PEV, l'UE affichait l'objectif « de faire progresser les relations avec les pays voisins sur la base de valeurs politiques et économiques communes ».

La PEV recouvre ainsi un très large éventail de politiques ordonnées autour de quatre priorités :

- la **promotion de la démocratie**, **des droits de l'Homme et de la paix** avec, comme objectif prioritaire, « la mise en place d'une responsabilité partagée pour la sécurité et la stabilité dans la région » ;
- une **intégration économique plus poussée combinée à la réalisation de progrès dans le domaine social** ;

- une **coopération accrue dans le domaine de la justice et des affaires intérieures** en particulier en ce qui concerne la gestion des frontières, la circulation des personnes, les migrations, la lutte contre le terrorisme ;
- un **renforcement des connexions et des « contacts entre les communautés »**.

Privilégiant une **approche bilatérale**, la PEV s'est appuyée dès son lancement sur les accords qui avaient pu être signés antérieurement. À ce jour, **des accords « de partenariat et de coopération »** sont en vigueur avec l'Ukraine, la Moldavie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie depuis la fin des années 1990. Quant aux relations entre l'UE et les pays méditerranéens, elles sont régies par des « **accords d'association »** qui ont succédé, dans les années 2000, aux accords de coopération.

Les **plans d'action**, adoptés conjointement sur la base des grandes orientations dessinées dans les **documents de stratégie** par pays, constituent la clef de voute du dispositif. Ils énoncent les réformes politiques et économiques à mener en priorité et en précisent, sur une période de 3 à 5 ans, le calendrier. Pour chaque domaine (dialogue politique et coopération, questions économiques et financières, affaires sociales et migration, agriculture et pêche, industrie, commerce et services, droits de l'Homme et démocratie...), des sous-comités sont prévus pour veiller à leur mise en œuvre. Les plans d'action donnent par ailleurs lieu, chaque année**,** à une évaluation des avancées enregistrées sous forme d'une **communication de synthèse de la Commission, d'un rapport de suivi sectoriel et de rapports de suivi** établis par pays.

Quant au financement de la PEV, il repose sur trois instruments : l'**Instrument européen de voisinage et de partenariat** qui s'est substitué aux anciens programmes de soutien financiers TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States-CEI),* - pour les pays de l'Est - MEDA (Mesures d'accompagnement financières et techniques) - pour le Sud. Doté de 12 Md € pour la période 2007-2013, la clé de répartition géographique entre l'Est et le Sud résulte d'un compromis obtenu à Barcelone, en 2006 : deux-tiers des crédits au bénéfice des pays du Sud, un tiers au profit des pays de l'Est complété par le financement du Partenariat oriental évoqué plus loin; le **fonds d'investissement** de la PEV d'un montant de 700 M€ dont l'objet est de compléter les prêts accordés par les institutions financières internationales ; la **facilité de gouvernance**, avec un budget de 300 M€ constitue un financement complémentaire octroyé aux pays qui ont le plus progressé dans la réalisation de leur plan d'action.

3. Une politique non exclusive d'autres cadres de coopération

3.1. Les coopérations régionales

Si la PEV est devenue la pierre angulaire de la politique de l'Union vis-à-vis de ses voisins, elle n'en exclut pas pour autant d'autres cadres de coopération régionale.

Au Sud, **le Partenariat Euro-méditerranéen,** issu du Processus de Barcelone, poursuit depuis 1995 l'objectif de construire autour de la Méditerranée « une zone de paix et de prospérité partagée ». Afin de favoriser le développement économique et social, l'Union et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée entendaient réaliser ensemble une zone de libre-échange et intensifier leur coopération dans les domaines social, culturel et humain. **La mise en œuvre du Partenariat s'est néanmoins révélée extrêmement difficile et loin d'être concluante**. Les circonstances géopolitiques (échec du processus de paix au Moyen-Orient, attentats du 11 septembre 2001...), mais également les difficultés institutionnelles et l'élargissement à l'Est de l'Union ont certainement contribué au développement de malentendus et de frustrations de part et d'autre. Dans deux avis passés, l'un élaboré par M. Jean-Claude Pasty, en 2000, sur *Les relations entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens, Bilan et perspectives du processus de Barcelone,* l'autre par Mme Chantal Lebatard, en 2005, et intitulé *Redynamiser le partenariat euro-méditerranéen : quel rôle pour la société civile ?*, le CESE déplorait un bilan décevant et en appelait à une redynamisation des relations entre les deux rives de la Méditerranée.

Depuis, l'initiative française « d'Union Méditerranéenne » a entendu « susciter une nouvelle prise de conscience ». Un moment dénommée « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée », pour répondre aux réticences d'une Allemagne soucieuse de l'articulation avec le partenariat existant, le projet a finalement été intitulé, à l'issue de la conférence de Marseille des 3 et 4 novembre 2008, « **Union pour la Méditerranée** » (UPM). L'UPM a pour ambition de privilégier la réalisation en commun de projets concrets dans des domaines stratégiques, comme l'environnement (projets de dépollution de la Méditerranée, plan solaire européen), les infrastructures (« autoroutes de la mer », accès à l'eau...), l'énergie, le soutien aux PME...

Plus récemment, et comme en écho à l'Union pour la Méditerranée, le Conseil européen de juin 2008 a invité la Commission, sur une proposition de la Pologne et de la Suède, à lancer une initiative régionale entre l'UE et les pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud partenaires de la PEV (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, République de Moldavie, Ukraine). À la différence de l'UPM, centrée sur le lancement de projets concrets, ce « **Partenariat oriental** » a vocation à fortifier la PEV en accompagnant plus activement les politiques de réformes engagées par les pays partenaires. Pour ce faire, il leur est proposé de renouveler leurs relations contractuelles avec l'UE par la conclusion d'accords d'association qui remplaceraient les actuels accords de coopération. Ainsi dynamisé, le dialogue bilatéral devrait aboutir à resserrer

les liens politiques et à accélérer la convergence législative et réglementaire. Sur le fond, le Partenariat ne se distingue donc pas fondamentalement de la PEV mais cherche plutôt à aller au-delà de ce qui est déjà prévu par les plans d'action nationaux. On retiendra, parmi les priorités affichées, l'instauration d'une zone de libre-échange, la promotion de la mobilité, la sécurité énergétique et le développement économique et social

A contrario, la politique de l'UE dite de « **Dimension septentrionale** », instituée en 1999 dans le double cadre de l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie et de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE – Norvège, Islande), **se situe en dehors de la politique européenne de voisinage**. Cette politique offre néanmoins l'avantage de rapprocher la PEV d'autres ensembles de coopération régionale, tel que le Conseil de la Mer Baltique ou le Conseil Euro Baltique des Barents, auxquels certains États membres de l'UE ainsi que des pays voisins participent.

En avril 2007, la Commission a également présenté une communication relative à la mise en œuvre de « **la synergie de la Mer noire** ». Dix États, dont la Russie et la Turquie, y sont associés et sept États membres de l'UE, dont la France, y ont un statut d'observateur. La Commission qualifie cette coopération d'**initiative à finalité régionale destinée à dynamiser la dimension bilatérale de la PEV et à compléter le processus de préadhésion à l'UE de la Turquie**.

De même, l'**Initiative centre européenne**, lancée en 1989, ambitionne d'aider les pays d'Europe centrale dans leur rapprochement avec l'UE. Elle réunit aujourd'hui 18 États, dont 9 membres de l'UE, deux pays du voisinage (Ukraine, Bélarus) et plusieurs États concernés par le processus actuel d'élargissement.

3.2. Les autres acteurs et politiques

Autant par son contenu général (intégration économique, politique des droits de l'Homme, de promotion de la démocratie et de la sécurité), que par les modalités de sa mise en œuvre, la PEV ne constitue pas l'unique outil de la politique étrangère de l'Union européenne. **Elle s'ajoute à d'autres instruments qui peuvent également s'adresser au voisinage géographique de l'Union, notamment au titre de la PESC**.

Le CESE note cependant que la politique de voisinage est appelée à être confortée par le traité de Lisbonne dont l'article 8 porte sur le « développement, avec les pays de son voisinage, de relations privilégiées, en vue 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 ». Cette rédaction, si elle apparaît bien sûr de toute importance pour le voisinage géographique immédiat de l'UE à l'aune de la situation géopolitique actuelle - conflits en ex-Yougoslavie, dans le Caucase et au Proche-Orient -, n'en reprend pas moins **un objectif plus général auquel l'UE entend d'ores et déjà contribuer à l'égard de l'ensemble des pays et régions de la planète**. Les

dispositions de l'actuel article 2 du traité sur l'UE disposent en effet que « *dans ses relations avec le reste du monde, l'Union [...] contribue à la protection de ses citoyens [...] à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, [...]* ».

Certaines politiques sectorielles, parce qu'elles ne sont pas sans lien avec les relations extérieures de l'UE, investissent aussi indirectement le champ de la PEV. Il en va ainsi du commerce extérieur, de la politique commune des transports, des coopérations en matière de douanes, de visas, d'asile, d'immigration ainsi que de la protection des droits de l'Homme au travers de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH).

Enfin, la PEV, comme du reste toute l'action extérieure de l'Union, se projette sur une base géographique et politique où d'autres acteurs internationaux sont présents. Ainsi, l'UEO (Union de l'Europe occidentale), l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord), concourent à la stabilisation de la région et l'OMC (Organisation mondiale du commerce) à l'intégration de son économie au commerce mondial. Bien sûr, et de manière plus globale, l'ONU (Organisation des Nations unies) et ses agences, et plus particulièrement l'OIT (Organisation internationale du travail), contribuent à la prise en considération des questions attachées au respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Au sein de cet ensemble, le Conseil de l'Europe, dont cinq États parties à la PEV sont membres, occupe à l'évidence une place particulière. Il participe, dans son champ, à l'élaboration de stratégies complémentaires des plans d'action nationaux incluant, outre la mise en place d'institutions démocratiques, le respect des dispositions de la charte sociale européenne.

B - Le manque de visibilité de la PEV

Présentée comme ayant vocation à devenir un « instrument central de la politique étrangère » de l'UE, la PEV apparaît à plus d'un titre comme particulièrement ambitieuse tant son étendue géographique et le champ de son action sont vastes. Conçue à l'origine pour prendre le relais de la politique d'élargissement, ses contours n'en demeurent pas moins insuffisamment précis, entretenant des ambiguïtés et des incertitudes et, au-delà, le débat autour des finalités de la construction européenne.

1. Les ambiguïtés du message de l'Union européenne

1.1. Voisinage ou élargissement ?

Le Conseil européen de juin 2003 distinguait explicitement la PEV du processus d'élargissement défini par l'article 49 du traité sur l'Union européenne qui réserve aux seuls États européens la possibilité de devenir membre de l'Union.

À l'occasion des derniers élargissements intervenus en 2004, la Commission précisait les objectifs assignés à la PEV : faire profiter les pays limitrophes des bénéfices de cette dernière vague d'adhésions afin de conforter la stabilité, la sécurité et la prospérité des périphéries de l'Union européenne dans des conditions distinctes de l'adhésion.

Depuis, nombreuses ont été les voix qui se sont exprimées, en particulier au sein du Parlement européen, pour souligner que l'adhésion ne pouvait effectivement être la seule solution pour tous les pays tiers qui se tournent vers l'UE et qu'il convenait de réfléchir à une diversification des formes de relations contractuelles à nouer. Le Parlement européen, dans un rapport sur cette question, estime qu'il existe « un fossé conceptuel, politique et juridique » entre précisément la stratégie d'élargissement et la politique européenne de voisinage. De même, on ne saurait davantage éluder les divergences d'approche entre les États membres : clivages entre certains des membres les plus anciens pour lesquels la PEV est un substitut à l'adhésion et les nouveaux membres de l'Est de l'Union qui souhaitent maintenir une dynamique d'élargissement, singulièrement en direction de l'Ukraine et de la Géorgie ; désaccords, en outre, entre les derniers entrés qui affichent une forte volonté de consolider en priorité les relations avec les pays situés à leurs bords tandis que les pays du Sud de l'UE se tournent plus naturellement vers les pays de la rive sud de la Méditerranée. L'initiative française de l'Union de la Méditerranée, devenue l'Union pour la Méditerranée, en est l'illustration.

En tout état de cause, les prises de position, les mises au point tout en nuance en provenance des États membres eux-mêmes ou des institutions européennes, témoignent, s'il en était besoin, que la PEV n'a pas trouvé ses marques dans l'architecture des relations de l'UE avec ses voisins. Le Parlement européen a d'ailleurs estimé nécessaire de réaffirmer, dans une résolution de janvier 2006, que la juxtaposition, au sein de la PEV, de pays européens auxquels les traités en vigueur reconnaissent, en principe, le droit de poser leur candidature à l'adhésion à l'Union et de pays qui sont des voisins de longue date de l'Union mais qui ne peuvent y adhérer », **n'influait « aucunement sur le droit des pays européens précités de solliciter leur adhésion »**. Certains de ces pays à l'instar de l'Ukraine et de la Géorgie, ont, au demeurant, réitéré à plusieurs reprises leur intérêt pour une adhésion à l'UE.

Et, le Conseil européen n'a t-il pas, lui aussi, assoupli sa lecture en considérant en juin 2007 que « la PEV ne préjuge pas de l'évolution que pourraient connaître les relations des pays partenaires avec l'UE » ?

Cette évolution peut alors amener une autre question : la cohabitation, dans un même cadre, de pays européens au sens géographique et historique du terme, et de pays voisins du continent européen, situés sur la rive sud de la Méditerranée, ne conduit-elle pas à diluer, dans une certaine mesure, la portée du critère des traités qui restreint aux seuls États européens la possibilité de devenir membre de l'Union ?

Sans compter que, l'abus sémantique identifiant l'Union européenne à l'Europe, dont il n'existe pas de limites objectives, précises et incontestables, entretient la confusion.

Une approche fondée sur le degré de développement économique et social, ne lève pas davantage les ambiguïtés et alimente le même flou sur la ligne ténue de démarcation entre politique d'élargissement et PEV. En effet, selon le rapport sur le développement humain 2007-2008 du PNUD (Programme des Nations unies pour le développement), le PIB (Produit intérieur brut) par tête, en parité de pouvoir d'achat, de certains pays parties à la PEV, tels que la Tunisie, l'Algérie, le Bélarus, l'Ukraine est supérieur ou comparable à celui de pays comme l'Albanie ou l'ARYM (ancienne République yougoslave de Macédoine), appelés à rejoindre l'UE.

1.2. Élargissement ou approfondissement ?

Si l'Union européenne a réaffirmé la perspective d'adhésion de la Croatie, de l'ARYM et de la Turquie ainsi que des cinq autres pays des Balkans, la question des limites de l'élargissement, de « la poursuite de la course en avant » pour certains, est posée par beaucoup avec celle du préalable de la consolidation de l'assise de son projet politique. Dans ce contexte et alors que la PEV pâtit d'un manque de visibilité, la capacité d'absorption de l'UE revient au cœur du débat.

Les politiques extérieures de l'UE, et au premier chef la PEV, ne peuvent être épargnées par ces problématiques **qui renvoient toutes aux contours et aux priorités à conférer au projet de l'UE**. **Tel est bien le défi posé à l'UE au travers du débat sur l'équilibre à trouver entre approfondissement et élargissement. Convient-il, par ailleurs, d'accorder la priorité à un projet politique, économiquement et socialement cohérent, bâti sur un ensemble continental géographiquement resserré ? Ou bien faut-il privilégier un projet mettant l'accent sur l'organisation et la stabilisation d'un espace économique plus large ?** Le CESE fait sien les propos tenus par M. Philippe Moreau Defarges, auditionné devant la section des relations extérieures : « Le défi n'est pas seulement celui des frontières, c'est comment cette construction européenne peut devenir un espace de rayonnement, de paix, de prospérité, de démocratie sur sa périphérie, c'est-à-dire l'Europe centrale et

orientale, peut-être la Russie, la Méditerranée, peut-être l'Afrique. Ses limites sont floues. L'un des moyens de créer de la richesse est d'enrichir les pauvres ».

Reste que le message porté par la PEV sur la scène internationale ne sera crédible que si l'Union et les États membres sont eux-mêmes cohérents et exigeants dans les politiques qu'ils mettent en œuvre à leur niveau.

2. Un accueil mitigé des pays voisins

2.1. Les ambiguïtés des grands principes de mise en œuvre de la PEV

Dans un document d'orientation du 12 mai 2004, la Commission insistait sur le caractère global de la PEV ainsi que sur la nécessité « au plus haut point que les institutions et les États membres agissent de manière logique et cohérente ».

Mais, dans le même temps, la mise en œuvre de la PEV repose sur deux principes fondamentaux qui participent, à l'opposé, d'une logique d'individualisation et de flexibilité des parcours avec chaque pays tiers : la **différenciation et la conditionnalité.**

La première vise, en effet, à permettre la définition, dans le cadre des plans d'action bilatéraux, de priorités tenant compte, pays par pays, de sa situation politique et économique, de ses relations avec l'Union européenne, de l'état d'avancement de son programme de réformes internes… Quant à la seconde, elle a pour objet, à défaut de perspective tangible d'adhésion à l'UE, de proposer des contreparties, en d'autres termes un partenariat « rehaussé » en fonction des avancées concrètes enregistrées par les pays concernés.

Ainsi, le Conseil européen, dans ses conclusions relatives à la mise en œuvre de la PEV les 12 et 13 décembre 2002, précisait que le développement des relations avec les pays concernés dépendrait de leur volonté de respecter les valeurs communes dans le domaine de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'Homme. La négociation d'accords commerciaux, l'aide financière, l'assistance technique et la participation des partenaires de la PEV aux programmes et agences communautaires sont présentés comme autant de contreparties associées à la mise en œuvre de la PEV, la Commission prenant cependant le soin de préciser qu'il ne s'agit pas « d'acheter des réformes ».

Les mécanismes de la différenciation et de la conditionnalité, s'ils peuvent donc apparaître comme un élément d'efficacité, voire d'émulation et de compétition entre États partenaires susceptibles de favoriser leur engagement vis-à-vis de l'UE, ne sont cependant pas sans risque comme cela a été souligné, sur la cohérence et la crédibilité d'ensemble de la PEV ainsi que sur les synergies régionales. Le risque d'une fragilisation ne peut être négligé à la lumière de la communication annuelle du 5 décembre 2007 rendant compte des progrès de la PEV : la Commission européenne, tout en soulignant l'unicité du cadre de la PEV ainsi que l'engagement de l'UE à approfondir ses relations avec tous ses partenaires, concluait que « plus la politique évoluera,

plus la différenciation sera prononcée », mettant en avant, à cet égard, l'évolution de ses accords avec l'Ukraine (accord renforcé), le Maroc (« statut avancé ») et avec Israël.

À cela s'ajoute une difficulté, qui peut résider dans le comportement des États membres, souvent engagés par leur histoire dans des relations bilatérales d'État à État, se fondant difficilement dans une vision plus collective.

2.2. Des réserves et des attentes contradictoires

Force est de constater que l'UE n'envoie pas de signal net sur les finalités de la PEV et ce manque d'orientations clairement dessinées amoindrit la portée du message délivré et en brouille la réception. La plupart des pays tiers font montre de sentiments de perplexité et de doute qui se conjuguent à des réserves de fond que d'aucuns n'hésitent pas à exprimer devant les autorités bruxelloises. Parmi les points les plus saillants, on mentionnera la mise sur un même pied de pays de l'Est de l'Europe et de pays situés au Sud de la Méditerranée dont le passé, les intérêts et les aspirations ne les destineraient pas, de leur point de vue, à un modèle « préformaté » de relations avec l'Union européenne; le caractère par trop euro-centré et asymétrique d'une politique dont le pilotage appartient essentiellement à la Commission ; une grande complexité des procédures administratives et financières qui retarde ou obère la réalisation des objectifs de la PEV... Bref, des relations jugées insuffisamment d'égal à égal marquées du sceau de l'incertitude quant à leur évolution future.

Cette politique qui se veut unique tout en mettant de plus en plus l'accent, au fil des négociations, sur le renforcement de l'approche bilatérale et un approfondissement ciblé et différencié des coopérations est aussi un levier, une incitation forte, pour certains pays comme l'Ukraine, le Maroc ou Israël, à jouer leur propre carte, à faire valoir leurs atouts et à valoriser leurs efforts pour prétendre à un partenariat ou un statut plus favorable.

La situation de l'Ukraine, le plus vaste des partenaires de la PEV, est à cet égard emblématique et pourrait avoir valeur de test ou de précédent. Comme le soulignait Mme Anne de Tinguy, invitée à s'exprimer devant la section des relations extérieures, l'ambition européenne, légitimée par la révolution orange, est désormais au cœur des politiques internes et externes menées par ce pays qui détient les plus longues frontières communes avec l'Union européenne. « Mais, parce qu'elle se situe dans l'espace postsoviétique, l'Ukraine, ajoute-t-elle, occupe une place particulière dans la vision que la Russie a de son environnement. Placée dans un double statut de voisinage de l'UE et de la Russie, sa perspective européenne - largement appuyée par la population - ne peut être dissociée de sa volonté d'être un État indépendant vis-à-vis de la Russie ».

Concernant l'Ukraine, le Comité économique et social européen s'est positionné clairement en faveur de l'offre d'une perspective d'adhésion dans le cadre des négociations actuelles sur un accord d'association appelé à succéder au présent accord de partenariat et de coopération. Mais, si les institutions de l'UE laissent implicitement ouverte cette perspective, le soutien des États membres aux réformes menées par les autorités ukrainiennes ne saurait masquer leurs divisions sur la trajectoire à tenir à l'égard de ce pays. Ainsi, la déclaration conjointe UE/Ukraine, à l'issue du sommet du 9 septembre 2008, reconnait l'Ukraine « comme pays européen qui partage une histoire commune et des valeurs communes avec les pays de l'UE ». L'UE y « reconnaît les aspirations européennes de l'Ukraine et se félicite de son choix européen ». Le Document de stratégie par pays (DSP), applicable à l'Ukraine, pour la période 2007-2013, souligne que le plan d'action doit être utilisé par celle-ci pour se rapprocher de l'UE dans le cadre de son objectif d'adhésion. Conçu et appelé à être mis en œuvre selon une méthodologie de négociation et de travail qui, à plus d'un titre, s'apparente aux instruments utilisés dans le cadre des procédures de préadhésion, le plan d'action n'en appelle pas moins, de la part des Ukrainiens, des réserves comme outil efficace et adapté à son aspiration d'intégration de l'Union européenne.

Dans ce contexte, **on ne peut donc que s'interroger sur les limites de cette politique de voisinage conduisant à proposer aux pays partenaires « tout de l'UE sauf les institutions »**. Alors qu'elle semble désormais, s'agissant de l'Ukraine, pouvoir déboucher dans le futur sur une possible intégration, le débat demeure, par contre, toujours aussi controversé en ce qui concerne la Turquie engagée, depuis sa candidature actée en 1999, dans de très longues négociations.

II - CONFÉRER PLUS DE VISIBILITÉ ET DE CONTENU AUX POLITIQUES DE L'UE VIS-À-VIS DE SON VOISINAGE

A - ASSURER LA COHÉRENCE ET L'ÉQUILIBRE DE LA PEV

La PEV pâtit effectivement d'une insuffisante lisibilité. Pour une large part, ce manque de visibilité s'explique par la multiplicité des acteurs, des instruments et des politiques qui interviennent et s'entrecroisent dans cet espace géographique. Le renforcement de la PEV milite en faveur de la recherche d'une coordination et d'une mise en cohérence des actions déployées non seulement par l'Union européenne mais également par les États membres eux-mêmes au titre de leur propre politique étrangère.

L'objectif est de parvenir à conférer à cette politique la crédibilité qui lui fait encore défaut et qui conditionne la pleine adhésion des pays partenaires à sa mise en œuvre. Pour cela, l'Union européenne doit démontrer sa volonté de rechercher la cohésion d'ensemble de ce vaste projet politique de partenariat.

Dans cette perspective, et afin de raffermir, au-delà des principes de différenciation et de conditionnalité, son assise, c'est l'ensemble des piliers sur lesquels la PEV repose que l'UE doit simultanément consolider.

La visibilité, la mise en cohérence et la tenue des engagements politiques doivent bien sûr se retrouver avec la même exigence pour ce qui concerne le financement de la PEV.

1. Promouvoir un développement en faveur du progrès économique et social

Un premier constat s'impose d'emblée : si les plans d'action comprennent un important chapitre consacré à l'économie et au social, il n'en reste pas moins que l'accent a été jusqu'à présent essentiellement mis sur le développement de l'économie et des échanges. Leur effet d'entraînement présumé sur l'engagement et la mise en œuvre des réformes a conduit l'Union à favoriser de nouveaux accords de libre-échange ou à étendre le champ de ceux déjà existants.

Reste que, dans les faits, cette politique n'a pas permis de combler le fossé entre l'UE et ses voisins. En particulier, les écarts de développement entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, que treize années de processus Euromed n'ont pas réduits, sont les plus larges au monde entre deux zones géographiques contiguës.

Dans son ouvrage consacré aux politiques de voisinage de l'Union européenne, le professeur Rupnik pose d'ailleurs la question de « l'intégration par le marché », en émettant des doutes sur l'impact normatif de la PEV à partir du seul levier économique.

Quelques données, tirées du rapport du PNUD 2007-2008 sur le développement humain, suffisent pour prendre la mesure de l'ampleur de la tâche et des défis à relever. Le PNB (Produit national brut) des pays du Maghreb ne dépasse pas la moitié du PNB de la Belgique; le PIB par habitant pour l'ensemble des pays du voisinage oscille entre 2 100 $ PPA (Parité de pouvoir d'achat) et 7 918 $ PPA contre 9 032 $ PPA à 38 505 $ PPA pour les pays de l'UE hors Luxembourg. Le même différentiel se retrouve à la lecture des chiffres de l'indice de développement humain : de 0,646 à 0,804 pour les pays de la périphérie contre 0,813 à 0,959 au sein de l'Union.

Dans ce contexte, les niveaux de chômage et de pauvreté, tant à l'Est qu'au Sud, demeurent élevés et le secteur informel est largement répandu. Dans les pays du Maghreb, compte tenu des évolutions démographiques, ce sont quelque 40 millions d'emplois qu'il conviendrait de créer d'ici 2020, ne serait-ce que pour contenir, à son niveau actuel, le taux de chômage. Les systèmes de formation restent peu ou insuffisamment efficaces et l'instabilité juridique peu propice aux affaires : si plusieurs pays partenaires, associés à la charte euro-méditerranéenne pour l'entreprise, ont simplifié leur réglementation, réduit les redevances et introduit des guichets uniques, la plupart peinent toujours à attirer les investisseurs étrangers.

Face à des économies vétustes et fragiles, **il convient d'abord d'aider ces États à mettre sur pied des économies viables, créatrices d'emplois en leur apportant l'assistance technique nécessaire pour mener à bien, dans un certain nombre de secteurs-clés, les indispensables réformes. Le CESE ajoute que la PEV devrait encourager la mise en œuvre de programmes par pays du travail décent (PPTD), promus par l'OIT.**

Dans la plupart des pays du voisinage, le premier défi est celui de **l'éducation et de la formation** et **un effort soutenu en faveur des systèmes d'enseignement doit être engagé**. Aussi le CESE note avec satisfaction que les plans d'action consacrent un chapitre important à l'éducation et à la formation professionnelle. **Garantir l'accès de tous à un enseignement de qualité, réformer l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, améliorer la formation des personnels enseignants et administratifs, reconfigurer l'enseignement supérieur** en s'appuyant sur les principes du « Processus de Bologne » sont les quatre chantiers majeurs auxquels une impulsion décisive doit être donnée.

La plupart de ces pays sont encore trop fréquemment handicapés par la quasi-inexistence ou la vétusté de leurs infrastructures. Dans ses avis de 2000 et 2005 précités, le CESE mettait l'accent sur le caractère stratégique, pour les pays du Sud, de disposer d'infrastructures modernes pour assurer leur décollage économique, les synergies régionales et au-delà, le rapprochement avec le marché européen. **En dépit de la crise actuelle, les préconisations alors avancées pour des investissements massifs à cette fin sont toujours d'actualité et le CESE ne peut que les réitérer**. Dans le droit fil de ses recommandations, il se félicite de l'accord auquel sont parvenus les États membres de l'UE, le 26 janvier 2009, sur le financement de la Facilité d'investissement de la politique de voisinage (FIPV), constituée par la Banque européenne d'investissement (BEI) et destinée à la réalisation de projets d'infrastructures dans les pays voisins du Sud et de l'Est de l'Union.

En outre, la reconstruction de leurs économies ne pourra s'effectuer, quel que soit le rythme des réformes, sans **que soit vigoureusement encouragée l'émergence d'un tissu dense de TPE (Très petites entreprises) et de PME (Petites et moyennes entreprises)**, porteuses de croissance et d'emplois. La traduction en mesures concrètes des principes posés par les plans d'action bilatéraux, en ce qui concerne l'amélioration du cadre réglementaire, le respect de l'exécution des contrats et du droit de la propriété, doit impérativement s'accélérer. L'Union dispose d'une expérience reconnue sur ces matières. **Les échanges d'informations et les transferts de bonnes pratiques sont, en ces domaines, à valoriser très activement**. Il est même souhaitable, afin de promouvoir les capacités d'expertises des pays voisins, que ces transferts d'expériences et de savoir-faire s'étendent à d'autres domaines : la simplification des procédures douanières et de la fiscalité des entreprises, l'harmonisation des normes comptables et des législations relatives à la faillite ou aux marchés publics.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance du secteur agricole dans l'économie de nombre de pays du voisinage de l'UE, **une aide technique, favorisant l'adoption de normes sanitaires, phytosanitaires et environnementales**, conformes aux exigences requises sur les marchés européens, **doit également faire l'objet d'un soutien vigoureux**.

La décision prise par la Commission de recourir à certains mécanismes de préadhésion, pour aider les pays du voisinage à se rapprocher du marché communautaire, est un point positif. Jusque là, réservés au processus d'élargissement, les séminaires organisés autour du développement des capacités d'expertise ou la possibilité, pour ceux d'entre eux qui en sont le plus prêts, d'accéder à certains programmes ou agences communautaires, ont, à cet égard, démontré leur efficacité.

En tout état de cause, l'accès au marché intérieur ne pourra, à lui seul, assurer le progrès politique, économique et social des pays du voisinage. **Dans un contexte d'asymétrie importante des niveaux de développement, notre assemblée considère que le seul levier de la libéralisation des échanges comporte des effets de dumping (normatifs, sociaux, environnementaux, fiscaux), ainsi que des risques de déséquilibre accru des économies et des situations locales, tout à fait préjudiciables, contre lesquels il importe de lutter**. Dans la même logique, le CESE estime que l'appui à l'adhésion à l'OMC ne saurait être une fin en soi. En effet, la « dimension développement », initialement inscrite à l'agenda du cycle de Doha, a été largement remisée dans les négociations commerciales multilatérales pour centrer les débats quasi exclusivement sur les questions de démantèlement des protections. Or, et le CESE souhaite remettre l'accent sur ce point qu'il juge essentiel, **la PEV ne peut se justifier qu'en étant d'abord un projet ambitieux de partenariat placé dans une perspective plus large de développement durable.**

Le CESE milite avec conviction pour que les relations commerciales entre l'UE et ses voisins s'appuient sur le SPG (Système de préférences généralisées) et les régimes spéciaux qui y sont attachés. Le SPG permet d'accorder des réductions de droits de douane ou un accès au marché communautaire en franchise de droits aux importations en provenance de pays mettant en œuvre certaines conventions internationales. Il prévoit, à l'inverse, la possibilité d'exclure temporairement de son bénéfice des pays, en cas de violation grave et systématique des principales conventions de l'ONU/OIT. Ce mécanisme de sanction a été utilisé à l'encontre du Bélarus pour condamner le non-respect par ce pays des droits des travailleurs énoncés par les conventions de l'OIT et semble porter quelques résultats.

Pour notre assemblée, il convient d'exploiter au mieux les potentialités du SPG. Le CESE estime en particulier que les 27 conventions internationales retenues par le SPG devraient, dans le cadre de la PEV, constituer le socle des négociations à venir.

À ce sujet, le CESE note que le nouveau règlement de mise en œuvre du schéma de préférences tarifaires généralisées, adopté par le Conseil de l'UE en juillet 2008 pour couvrir la période 2009-2011, regroupe, sous un seul régime spécial, qualifié d'« incitatif au développement durable et à la gouvernance », les régimes qui existaient jusqu'alors et qui portaient respectivement sur « la protection des droits des travailleurs », « la protection de l'environnement » et la « lutte contre la production et le trafic de drogues illicites ». **Le CESE insiste pour que cette modification n'aboutisse pas, dans les faits, à affaiblir le niveau d'exigence requis au titre de chacun des régimes préexistants.**

2. Favoriser les progrès de la démocratie et des droits de l'Homme

Les partenaires du voisinage sont liés par un certain nombre d'engagements en matière de démocratie et d'état de droit. Les pays d'Europe de l'Est sont membres du Conseil de l'Europe et ont ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme. La déclaration de Barcelone pose également le principe de politiques favorables au développement de l'état de droit, de la démocratie et garantes de l'exercice légitime et effectif de ces droits et libertés. Quant à la politique de voisinage, elle reprend ces objectifs à son compte en les faisant figurer dans chaque plan d'action national. Néanmoins, le bilan demeure en demi-teinte.

Sur le plan des institutions démocratiques, les améliorations enregistrées par la Commission européenne restent entachées par des dysfonctionnements, en particulier au plan de l'organisation des élections. Ainsi, dans son dernier rapport annuel de progrès, la Commission européenne relève des cas d'utilisation à des fins électorales des deniers publics, des iniquités dans l'accès des candidats aux médias, voire des irrégularités dans le décompte et la publication des voix. L'instauration de l'état d'urgence en Géorgie et en Arménie au lendemain des élections ou encore le refus des autorités jordaniennes d'accepter la présence d'observateurs internationaux sont autant d'indices révélateurs de la fragilité des processus de démocratisation.

À juste titre, la Commission met également l'accent sur la nécessité du renforcement de l'indépendance et de la transparence des systèmes judiciaires, face à un niveau général de corruption toujours préoccupant.

Les libertés sont aussi loin d'être assurées dans d'autres domaines. La Commission émet ainsi des réserves quant à l'indépendance des médias et à la liberté d'expression dans de nombreux pays du champ de la PEV et constate aussi que le rôle des femmes dans la vie socio-économique ne s'est guère amélioré. Le Comité économique et social européen estime, dans un avis du 22 avril 2008, que la liberté d'association n'est pas garantie dans nombre de pays du Partenariat Euro-méditerranéen**.** Selon lui, « l'éclosion de la société civile est retardée par des obstacles politiques et administratifs, allant du refus de la constitution d'association à la suspension, voir l'interdiction, de leurs activités ».

Enfin, les efforts en matière de lutte contre les discriminations et les facteurs d'exclusion et la promotion de l'égalité des chances, notamment en faveur des personnes handicapées et des minorités, restent la plupart du temps insuffisants.

Notre assemblée ne peut à cet égard que regretter le caractère décevant des résultats obtenus et fait siens **les doutes déjà exprimés dans d'autres enceintes sur l'effectivité du principe de conditionnalité tel que mis en œuvre en la matière.** Rejoignant l'appel du Comité économique et social européen à « une attitude plus clairvoyante », elle s'interroge effectivement sur l'efficacité de la seule perspective de l'accès au marché intérieur comme contrepartie à la réalisation de réformes en faveur de la défense des valeurs démocratiques.

Les politiques de l'Union et des États membres apparaissent de surcroît tiraillées, notamment depuis le 11 septembre 2001, entre le souci de la sécurité et celui du progrès démocratique.

Si le principe de conditionnalité se heurte ici à l'exercice de la souveraineté, **il importe que l'UE et les pays membres ne fassent pas montre, selon les pays, de trop d'accommodements sur les principes essentiels, au nom de considérations d'ordre commercial, sécuritaire ou géopolitique.** Déjà, le Comité économique et social européen jugeait, dans l'avis précité, que « certains gouvernements avaient prétexté le risque ou la menace provenant de l'extérieur pour justifier le retard pris dans les réformes de démocratisation ». **Le risque « d'une conditionnalité inversée », soumettant les politiques de l'UE à une certaine forme de chantage, explicite ou implicite, est donc, du point de vue du CESE, réel.**

Le CESE note d'ailleurs que, sur 13 pays de la PEV dotés de sous-comités de suivi, seuls 6 sous-comités « droits de l'Homme et démocratie » ont été institués. **Il appuie l'appel du Parlement européen à la mise en place de ces sous-comités** et estime que l'UE devrait, sur ce point particulier, faire montre et de fermeté et de détermination.

En conclusion, sur ces questions plus que sur toute autre, notre assemblée réitère sa position quant à l'intérêt de faire jouer un système inspiré du SPG.

3. Approfondir la coopération en matière de migration, de circulation des personnes et de sécurité

Dès 2003, la Commission affichait la volonté de privilégier une « approche équilibrée » des questions de mobilité des personnes. À cette fin, elle se déclarait disposée à engager des négociations sur l'assouplissement des formalités d'obtention des visas et suggérait d'entamer une démarche concertée sur l'intégration des citoyens des pays voisins résidant légalement sur le territoire communautaire.

La circulation des personnes et la gestion des frontières figurent en bonne place dans les plans d'action nationaux mais les avancées enregistrées en ce domaine demeurent encore limitées. L'Union lie, en effet, tout assouplissement des règles d'entrée sur son territoire à la mise en œuvre, par ses partenaires, de mesures efficaces de lutte contre les trafics illicites. De fait, dans les plans d'action nationaux, gestion des flux migratoires, prévention de l'immigration clandestine, politique des visas, gestion des frontières, luttes contre les trafics et la criminalité organisée sont le plus souvent réunis sous une entête unique, relative à la « coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ». Migration et sécurité se trouvent ainsi, dans la réalité du dialogue, étroitement liées.

Dans ce contexte, le reproche d'un déséquilibre « sécuritaire » a été plusieurs fois formulé. Dans une résolution du 19 janvier 2006, le Parlement européen demande des mesures concrètes accompagnées d'une campagne d'information « pour effacer l'image d'une Europe frileuse, préoccupée davantage par sa propre sécurité et la lutte contre l'immigration que par le développement durable qui est à la fois attendu et nécessaire ».

Or, un effet mécanique de l'élargissement, en mars 2008, de l'espace Schengen à neuf nouveaux pays membres de l'UE a été d'étendre les contrôles aux nouvelles frontières extérieures de l'UE, aiguisant d'autant le sentiment, dans les pays voisins, de l'Est en particulier, d'une Europe forteresse.

On rappellera que les mesures transitoires, qui avaient temporairement limité la libre circulation dans l'UE des travailleurs ressortissants des nouveaux États membres, avaient alors été très mal ressenties, sans que leur efficacité ait pu être mesurée.

Le CESE souligne que seule une coopération accrue est de nature à atténuer ce sentiment et à « éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation ». À cette fin, **il milite, dans une logique de complémentarité et de co-développement, pour une meilleure coordination des politiques entre pays d'accueil et pays d'origine**. Se référant aux recommandations qu'il avait formulées, en particulier dans son avis de 2008, *Quelles solidarités européennes faut-il renforcer face aux défis de la mondialisation ?*, porté par Mme Anne Cuillé, notre assemblée **estime qu'il est impératif que l'Union européenne se dote d'une vision prospective à long terme des migrations qui prenne en compte tout à la fois l'immigration légale, l'immigration illégale, mais aussi les problématiques liées à l'intégration des migrants et à la coopération avec leurs pays d'origine. L'accroissement des pressions migratoires, et l'urgence humanitaire qui en résulte, impliquent d'y consacrer des moyens d'une toute autre ampleur.**

À l'heure où l'Union européenne annonce une série d'initiatives destinées à harmoniser les conditions d'admission sur son territoire et finalise un projet de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié - dite directive « carte bleue » - **le CESE insiste sur la nécessité de ne pas se limiter à une approche par trop sélective et limitative de l'immigration**. Outre qu'elle serait non-conforme aux principes fondamentaux d'égalité de droits et de traitement entre les travailleurs, cette approche retirerait beaucoup de sens aux notions d'intérêts partagés et d'appropriation collective de la PEV. Il lui apparait donc essentiel de l'accompagner **d'une réflexion commune des pays de l'Union et des pays de l'Est et du Sud pour une gestion plus intégrée des migrations englobant les dimensions de solidarité et de coopération**. L'enjeu de la PEV est bien celui de **créer un espace de prospérité qui sera bénéfique pour l'UE et pour les pays limitrophes**.

De façon plus générale**, le CESE note que la PEV n'a pas jusqu'à présent permis d'améliorer sensiblement les déplacements des citoyens des pays partenaires vers l'Union européenne**. La lenteur et le coût des procédures d'obtention des visas sont, de ce point de vue, très mal vécues. L'UE n'avait-elle pas proclamé, en initiant la PEV, que les contacts entre communautés et le développement des échanges entre les personnes participeraient du renforcement de la compréhension réciproque ? Or, pour beaucoup, la possibilité de circuler d'un pays à l'autre, de franchir les frontières, est l'une des rares traductions tangibles de la construction européenne.

Le CESE réaffirme l'importance qu'il attache à la mobilité des personnes. Il appuie l'idée de « partenariat pour la mobilité », qui conduirait à un assouplissement des formalités d'octroi de visas, de permis de travail et à un meilleur accès à l'information sur les besoins, en particulier saisonniers, de main d'œuvre. Si l'entrée en vigueur des accords conclus avec l'Ukraine et la Moldavie constitue une avancée, le CESE ne peut que constater la persistance de difficultés. **L'élargissement de telles mesures à d'autres pays de la PEV, à la condition qu'elles soient effectives, répondrait, à l'évidence, à une attente forte des populations**.

Le CESE enregistre également avec satisfaction le succès grandissant que rencontrent *Erasmus Mundus* et « Jeunesses en action » auprès des jeunes des pays du voisinage. Dans le même esprit, il serait favorable à une ouverture graduelle, au profit d'États partenaires de la PEV, d'autres instruments et programmes communautaires.

Entre une politique justifiée de sécurisation des frontières et l'objectif d'un resserrement des liens humains et économiques, le dosage est subtil et difficile à déterminer. **Mais, parce que ces problématiques sont centrales dans la politique de voisinage, il n'est d'autre voie que de les aborder dans la franchise afin d'établir le climat de confiance qui entoure encore insuffisamment les relations entre l'UE et les pays limitrophes**.

4. Donner toute sa place à la société civile

Les ambitions affichées par la PEV ne sauraient être atteintes sans une participation active de la société civile. Si le constat est largement partagé, Parlement européen et Comité économique et social européen en tête, la réalité de la situation n'a pas significativement changé : la participation des associations, des syndicats et des autres organisations non gouvernementales, tant des pays voisins que des États membres, à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de la politique européenne de voisinage reste très insuffisante.

Les acteurs de la société civile ne sont, en effet, conviés ni à la négociation des plans d'action nationaux, ni aux travaux des sous-comités et semblent peu ou pas consultés formellement par leurs gouvernements. En fait, la Commission européenne apparaît bien, en première ligne, comme le concepteur et le pilote de la PEV, quand bien même elle tente, au travers de quelques initiatives, de marquer une volonté d'ouverture : invitation des organisations les plus impliquées à apporter, dans les différents domaines couverts par les plans d'action, leur contribution aux rapports annuels de suivi, intensification des contacts sous l'impulsion des délégations européennes... L'exercice trouve toutefois sa limite dans la difficulté d'évaluer la portée de ces contributions. La faible participation, en septembre 2007, du secteur économique et social - et en particulier des organisations patronales et syndicales - à une conférence précisément ouverte à la société civile, semblerait confirmer que le message envoyé par la Commission demeure encore peu connu et peu entendu.

Les associations et les mutuelles, qui ont des activités européennes et des coopérations transnationales, jouent aussi un rôle important pour l'implication plus large des citoyens dans une politique de voisinage qui doit dépasser les seules stratégies gouvernementales. Le CESE a noté dans trois communications en 2006, en 2007 et plus récemment le 10 juin 2008, l'intérêt qu'aurait **un statut de l'association et de la mutuelle européennes** pour faciliter les échanges interculturels et les rencontres entre ressortissants de différents états de l'UE et de son voisinage.

Pour sa part, **notre assemblée considère que la PEV ne pourra gagner en crédibilité et en légitimité sans que les citoyens de l'Union européenne mais plus encore les citoyens des pays limitrophes se l'approprient**. Dans les pays de l'Est et du Sud de l'Union européenne, l'indépendance et la représentativité des organisations de la société civile, qui ont vocation à y contribuer, restent une question déterminante.

Les analyses du Comité économique et social européen sont, à cet égard, éclairantes et, à l'issue d'une mission en Ukraine, le CESE les approuve. Examinant, en 2003, le contexte de l'Ukraine, du Bélarus et de la République de Moldavie, le Comité économique et social européen identifiait un réseau dense d'organisations mais concluait qu'il n'est pas en mesure d'en évaluer l'importance, l'indépendance et l'étendue des droits. Dans un avis de septembre 2008 portant sur l'Ukraine, il estimait que les statistiques officielles, qui

répertorient plus de 50 000 organisations de la société civile, dissimulaient mal la faiblesse de l'engagement citoyen - 80 % des Ukrainiens ne participent à aucune organisation bénévole. Le Comité a également mis en évidence la lenteur du développement des organisations de la société civile dans la région de la Mer Noire et il a très récemment dressé un constat tout aussi sévère à l'égard des pays du Partenariat Euro-méditerranéen, même si la situation semble montrer quelques signes d'évolution dans certains d'entre eux.

Notre assemblée appelle également l'attention sur la faible place réservée aux partenaires sociaux. Le bilan présenté par le Comité européen est préoccupant : fragilité de l'assise des associations d'employeurs privés, interférences fréquentes, à tous les niveaux, entre les syndicats et le pouvoir politique entretenues par un manque de législation qui laisse un large pouvoir discrétionnaire aux autorités. En Ukraine, les syndicats jouent « un rôle modeste dans la protection des intérêts de leurs adhérents » alors que les associations d'entreprises paraissent plus à même de faire valoir leurs intérêts.

Face à la défiance de l'État à l'égard de l'action citoyenne, à la faiblesse des systèmes judiciaires et à la déstructuration de la plupart de ces sociétés minées par la corruption, on ne saurait éluder **l'ampleur et la difficulté du défi à relever : aider les organisations syndicales, professionnelles et associatives à raffermir leurs capacités d'action pour s'ancrer dans la société et devenir progressivement des interlocuteurs des pouvoirs publics**.

Dans cet environnement, la difficulté majeure réside, à l'évidence, dans le travail d'identification des organisations indépendantes et autonomes. À cette fin, **notre assemblée préconise que soient utilisées et croisées les informations que l'Union européenne tire de la mise en œuvre de ses politiques** - PEV, élargissement, initiative européenne pour la démocratie des droits de l'homme - **avec celles détenues par les organisations internationales et les États membres eux-mêmes**. Dans le cadre de leurs missions, voire des recours dont elles sont saisies, l'OIT et le Conseil de l'Europe, en particulier, ont, à cet égard, accès à des informations fort précieuses.

En tout état de cause, le CESE retient que les organisations syndicales des pays membres de l'UE apportent, d'ores et déjà, un soutien actif à leurs homologues des pays du voisinage en entretenant des relations suivies soit directement, soit au travers de la Confédération syndicale internationale (CSI) et de la Confédération européenne des syndicats (CES) ou de structures plus spécifiques à l'instar du Comité régional paneuropéen de la CSI et du Forum syndical Euromed. Il en est de même des organisations professionnelles situées dans l'Union européenne qui ont su, au fil des années, tisser des liens étroits entre elles au plus grand bénéfice de leurs partenaires des pays du Sud et de l'Est.

Comme le suggérait déjà le CESE dans l'avis susmentionné de M. Jean-Claude Pasty, **il s'agit de mettre à profit les différents programmes de coopération pour « donner aux réseaux de la société civile les moyens juridiques et matériels de leur action ».**

Enfin, notre assemblée ne peut qu'insister sur l'importance du rôle que jouent et que peuvent encore davantage jouer les Conseils économiques et sociaux ou les institutions similaires en faveur de l'émergence et de la structuration des sociétés civiles. Elle appuie la recommandation du Comité économique et social européen visant à l'institution de comités consultatifs mixtes de la société civile avec chacun des pays de la PEV. Dans le même esprit, elle relève avec intérêt la perspective de l'institution d'un forum de la société civile du Partenariat Oriental

L'AICESIS (Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires) et le Comité économique et social européen constituent des enceintes privilégiées pour la mise en relation des CES (Conseils économiques et sociaux) existants, et le renforcement de l'expression de la société civile organisée, voire pour la création de telles instances dans les pays où elles n'existent pas. Plus encore, ils offrent un cadre tout à fait approprié non seulement pour l'organisation du dialogue social mais aussi - et c'est loin d'être négligeable - pour la tenue de rencontres plus informelles. Le rapporteur a pu le relever à Kiev où la quasi unanimité de nos interlocuteurs, dont bien sûr les représentants du Conseil national tripartite économique et social, se sont félicités des relations constructives nouées avec notre assemblée ainsi qu'avec le Comité économique et social européen. Alors que les négociations sur l'accord d'association UE/Ukraine sont en cours, ces initiatives ont, de leur point de vue, permis « d'impulser un processus d'implication de la société civile dans la mise en œuvre de la PEV ».

Les sommets euro-méditerranéens, organisés à l'initiative de l'Union européenne, entre les conseils économiques et sociaux de part et d'autre de la Méditerranée, et le programme Tresmed entré dans sa troisième édition pour la période 2008-2010, sont une parfaite illustration d'une coopération fructueuse au profit du développement des capacités des organisations de la société civile et de l'institutionnalisation du dialogue social dans l'espace euro-méditerranéen.

B - METTRE LA PEV AU SERVICE DE LA STRATÉGIE DE L'UE DANS LE MONDE

L'Union européenne a été construite sur l'aspiration à mettre fin aux conflits en Europe mais aussi comme contrepoids à l'URSS (Union des républiques socialistes soviétiques).

La guerre en Yougoslavie dans les années 90 avait déjà mis, d'une certaine façon, l'UE au défi de répondre à cette aspiration dans un environnement international reconfiguré après la chute du régime soviétique.

La guerre en Géorgie en août 2008 et les tensions avec la Russie, ainsi que le conflit au Proche-Orient avec ses plus récents développements (guerre au Liban en été 2006, conflit à Gaza fin 2008-début 2009), interpellent de nouveau sur la capacité de l'Union européenne à créer un environnement de paix.

En décembre 2007, la Commission européenne soulignait que le nombre élevé de conflits « gelés » (Transnistrie, Abkhazie, Haut-Karabagh et Sahara Occidental), situés dans le périmètre de la PEV, minait également les efforts en faveur des réformes politiques et du développement économique dans le voisinage et était de nature à mettre en cause la sécurité de l'UE.

Certes, l'origine de ces « conflits gelés » dépasse et de loin le seul cadre de l'Europe et renvoie à des enjeux beaucoup plus larges où histoire et intérêts géopolitiques se mêlent. En tout état de cause, ils sont ou demeurent pour les plus anciens, des points de cristallisation qui soulignent d'autant plus **l'importance du rôle et de la capacité des pays directement concernés, au premier chef les pays membres de l'UE et l'UE elle-même, à agir en faveur de leur résolution**.

Et, désormais, l'UE en tant qu'acteur sur la scène internationale est attendue. Deux de ses États membres sont parmi les cinq pays permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et la France fait partie des États membres fondateurs de la construction européenne. Illustration de cette attente, lors des sessions du Conseil de sécurité de l'ONU, les représentants de plusieurs gouvernements, dont ceux de la Chine et des États-Unis, pourtant sur des analyses différentes, en appelaient au « rôle actif » de l'UE à propos de la question du Kosovo. Indéniablement, l'action rapide de l'UE en Géorgie, qui a permis de mettre fin aux hostilités entre la Russie et la Géorgie comme le positionnement de l'Union européenne au moment du conflit à Gaza avec la volonté de la France de faire jouer un rôle à l'Union pour la Méditerranée, l'ont remis sur le devant de la scène.

Au même titre que les politiques menées par l'UE, dans le cadre de la PESC ou que le processus d'élargissement actuellement en cours en direction notamment des pays des Balkans, **la PEV est donc, en matière de sécurité, de stabilité et de paix, un cadre incontournable de l'action extérieure de l'UE**. Le Conseil européen de Copenhague, en 2002, lui assignait d'ailleurs explicitement cet objectif de **promotion « de la stabilité et de la prospérité à l'intérieur et au-delà des nouvelles frontières de l'Union** ».

Sans vouloir relancer, au travers de cet avis, la question de la construction d'une Union politique, **le CESE estime que toute l'attention doit porter sur la recherche d'une coordination et d'une cohérence des positions des États membres et des pays partenaires, ainsi que sur une meilleure identification de ces positions dans le concert des acteurs et des enceintes européennes et internationales.**

1. Renforcer la coordination et la cohérence de l'action de l'UE

Le CESE note avec préoccupation le constat dressé dans l'étude effectuée par le Conseil européen sur les relations extérieures (ECFR) et intitulée « *A global force for human rights ? An audit of European power at the UN* », en ce qui concerne l'affaiblissement du poids des 27 pays de l'UE au sein des Nations unies. Ce *think tank* européen évalue que, depuis les années 90, sur les questions des droits de l'Homme, l'UE a perdu le soutien régulier de 41 de ses alliés précédents et que les votes en faveur de ses positions, au sein de l'assemblée générale, sont passés de 70 % à 50 %.

Outre l'échec de l'UE à faire venir les cas de la Birmanie et du Zimbabwe devant le Conseil de sécurité en 2008, le rapport pointe le dossier du statut du Kosovo.

À ce propos, force est de constater que l'UE n'a pas été en mesure de s'exprimer d'une même voix et que le Conseil de l'UE Affaires générales et relations extérieures, tout en insistant sur le cas sui generis que constituait le Kosovo et en réaffirmant l'intangibilité des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale, ne pouvait, au lendemain de la proclamation d'indépendance, que « prendre acte de ce que les États membres prendraient une décision, conformément à leurs pratiques nationales et au droit international ». C'est également, faute d'accord unanime, que les pays membres de l'UE n'ont pu que s'abstenir quand, en octobre 2008, la Serbie a déposé à l'assemblée générale de l'ONU, une demande de saisine de la Cour internationale de justice sur la légalité de la déclaration d'indépendance du Kosovo.

Plus généralement, **le discours de l'UE demeure empreint de contradictions auxquelles il faut bien en convenir la PEV n'échappe pas**. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter au plan d'action pour la Géorgie qui met l'accent sur la préservation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la Géorgie, sans jamais faire référence au droit à l'autodétermination alors que le plan d'action pour l'Arménie mentionne le principe de l'autodétermination.

L'Union européenne ne pourra cependant prétendre être audible et peser sur le cours des choses à l'échelle du monde qu'en progressant dans la coordination de ses positions et de ses actions : que celles-ci se déploient sur le mode bilatéral ou qu'elles se développent dans le cadre unitaire de l'Union européenne. **Et la PEV, parce qu'elle est un cadre propice à une connaissance fine et actualisée des situations, devrait l'aider à aller dans cette direction**. L'association du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité à la présentation des plans d'action de la PEV, pour leurs volets « coopération politique » et « PESC », est, de ce point de vue, un élément positif.

2. Faire de la PEV un atout de l'UE sur la scène internationale

En 2006, le Comité économique et social européen recommandait, dans un rapport sur la PEV, de veiller à **« la cohérence entre les engagements contractés dans le cadre de la PEV et les initiatives prises au sein des organisations internationales multilatérales ». Il y a effectivement là un enjeu majeur qui conditionne la consolidation de la présence internationale de l'Union européenne et en premier lieu, la crédibilité de sa stratégie en faveur d'une stabilisation à long terme de ses confins.** À cet égard, le CESE estime que l'Union européenne, compte tenu de sa proximité géographique avec les zones de tensions, a effectivement un rôle bien spécifique à tenir dans la recherche de solutions équilibrées. Le Partenariat Oriental et la Synergie de la mer noire se situent dans cette perspective. L'Union européenne a, en effet, des représentants spéciaux pour le Caucase du Sud et la Moldavie, elle participe au Quartet pour le Proche-Orient et elle a le statut d'observateur en ce qui concerne les consultations 5+2 relatives au conflit en Transnistrie. Sa présence est également consolidée en Géorgie via une Mission de surveillance de l'Union européenne en Géorgie (MSUE) dont l'objet est « l'observation civile des actions des parties, y compris du respect intégral à travers la Géorgie de l'accord en six points du 12 août 2008 ». Cette structure a vocation à agir en lien étroit avec la Mission d'observation des Nations unies en Géorgie (MONUG) et l'OSCE. En revanche, dans le groupe de Minsk relatif au conflit du Haut-Karabagh ou dans le « groupe des amis du Secrétaire général des Nations unies » sur le conflit abkhazien, c'est à titre individuel que certains États membres participent aux travaux.

Dans son avis sur Q*uelles solidarités européennes faut-il renforcer face aux défis de la mondialisation ?*, notre assemblée rappelait que c'est d'abord sur le continent européen qu'il revient à l'UE d'administrer la preuve de sa capacité à être un acteur à la hauteur des défis posés et qu'à cette fin, le meilleur levier qu'elle pourrait utiliser, pour rendre sa stratégie plus solide et plus visible, serait l'identification d'intérêts convergents.

Face à l'empilement et à l'enchevêtrement d'instruments et d'acteurs impliqués, ce n'est qu'à ce prix que **l'Union européenne pourra peser en faveur d'une coopération plus structurée et donc plus prometteuse entre les pays partenaires de la PEV, les organisations internationales et les autres acteurs parties prenantes** ; coopération dont le Conseil de l'UE Affaires générales et relations extérieures a rappelé, le 18 février 2008, toute l'importance en matière de prévention et du règlement des conflits dans son voisinage. Dans cette perspective, notre assemblée souligne l'intérêt de l'approche de la Commission selon laquelle il conviendrait d'inviter, au cas par cas, les protagonistes à des réunions d'information et de coordination organisées par l'Union européenne dans des enceintes internationales, telles que les Nations unies, le Conseil de l'Europe et l'OSCE. De même, la décision de convier les pays du Caucase du Sud, au cas par cas, à soutenir les démarches, les

déclarations et les positions communes de l'UE concernant les questions relevant de la PESC, voire en y associant les partenaires méditerranéens, mérite d'être relevée.

Le CESE milite, par ailleurs, pour qu'une UE consolidée dans ses objectifs mette à profit le cadre offert par la PEV pour influer et peser sur les orientations des politiques économiques et sociales mises en œuvre par les institutions financières internationales - FMI (Fonds monétaire international), Banque mondiale notamment -, à commencer quand elles ont vocation à s'appliquer aux pays situés sur ses marches. Il rappelle qu'il ne saurait y avoir de paix et de stabilité sans développement durable et une amélioration des conditions de vie des populations. **Il considère que l'attendu du préambule des statuts de l'OIT, selon lequel « une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale », demeure pleinement d'actualité**. Dans cette perspective, **il plaide pour une promotion vigoureuse par l'UE des normes internationales du travail, de la protection sociale et du dialogue social et se prononce sans ambages, au nom de l'exemplarité, pour que ses politiques en direction des pays parties à la PEV s'appuient sur l'action et les recommandations de l'OIT et placent la réalisation de l'agenda sur le « travail décent » parmi les priorités**.

3. Refonder le partenariat avec la Russie

Si le conflit en Géorgie et la crise du gaz en Ukraine ont encore tendu des relations déjà complexes entre l'Union européenne et la Russie, ces deux entités n'en sont pas moins, l'une et l'autre, deux partenaires stratégiques qui ne peuvent que travailler ensemble. Les pourparlers en vue de la conclusion **d'un nouvel accord-cadre de partenariat renforcé** seront certes difficiles tant les divergences sont profondes et persistantes : **présence militaire russe en Abkhazie** et en **Ossétie du Sud -** qui se sont autoproclamées indépendantes - ainsi qu'en **Transnistrie** ; **dialogue difficile autour de la sécurité des approvisionnements énergétiques**, des restrictions aux investissements européens dans les infrastructures pétrolières et gazières russes et de la présence de Gazprom dans la production et la distribution de gaz en Europe ; **différends commerciaux** relatifs au montant trop élevé de droits à l'exportation, notamment sur le bois russe, à des mesures restrictives prises par Moscou en matière sanitaire et phytosanitaire et aux droits de survol de la Sibérie **dont le règlement commande l'entrée de ce pays dans l'OMC et l'ouverture de discussions avec l'UE sur un accord de libre-échange ; sécurité collective en Europe** avec, en toile de fond, la question des adhésions à l'OTAN.

Ces désaccords ne peuvent être sous-estimés. Cependant, la relation russo-européenne repose aussi sur des intérêts partagés que le contexte de ces derniers mois a fortement « éclipsés » mais qui gagneraient à être remis sur la table de négociations : une proximité géographique et des complémentarités des potentiels économiques respectifs. Elles sont évidentes dans le domaine énergétique : le marché européen est essentiel pour les exportations d'hydrocarbures russes et quelles que soient les initiatives prises en faveur d'une diversification de ses fournisseurs, l'UE peut difficilement se passer de ce pétrole et de ce gaz. Mais, de façon plus générale, l'économie de la Russie est handicapée par l'obsolescence de ses structures industrielles et accuse des retards considérables que l'UE pourrait, en revanche, aider à combler par une intensification des courants d'IDE (Investissements directs étrangers), des exportations de matériels de haute technologie sur lesquels elle bénéficie d'avantages comparatifs et une meilleure exploitation du vivier de recherche de premier plan existant de part et d'autre. Enfin, avec la ratification par la Russie du protocole de Kyoto, apparaissent, dans le domaine de l'environnement et du changement climatique, des opportunités nouvelles de coopération qui seront à saisir.

Dans son avis sur *Quelles solidarités faut-il renforcer face au défi de la mondialisation ?*, le CESE soulignait que « l'UE pâtit dans son dialogue avec la Russie, d'une absence d'unité sur la ligne à suivre dont la Russie a su habilement tirer parti ». Dans cette perspective et compte tenu des enjeux que représente **la restauration d'une relation fondée sur l'écoute et la compréhension réciproque**, le CESE estime que, pour les États membres et les institutions communautaires, il n'est qu'une stratégie possible : **présenter un front commun afin de montrer les lignes à ne pas dépasser et des positions solides** dans les négociations sur l'accord de partenariat. Du point de vue de notre assemblée, **le volet énergétique revêtira une importance déterminante** pour sa finalisation. **Il milite pour l'inclusion des principes du traité de la charte de l'énergie** portant sur la transparence, la réciprocité, le respect de l'état de droit, la protection des investissements, l'accès des tierces parties **ainsi que pour l'examen bienveillant de la proposition russe de mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce**. De même, **des avancées sur les points de blocage en matière commerciale déjà évoqués seraient de nature à instituer un climat propice à aller de l'avant.**

Reste que ces discussions ne pourront réellement porter leurs fruits et aboutir à un accord de plus grande envergure que celui paraphé en 1995 sans que parallèlement, **le dialogue sur les questions de sécurité soit repris et approfondi.** Dans un environnement géopolitique qui a profondément évolué, on ne peut néanmoins faire fi de sa dégradation entre les deux parties depuis les « révolutions » intervenues en Ukraine et en Géorgie et la volonté de leurs gouvernants de se tourner résolument vers l'Union Européenne et l'OTAN dont l'élargissement à l'Est a coïncidé. **L'espace que l'UE dénomme son voisinage et la Russie « l'étranger proche » se retrouve placé au cœur des tensions et**

des blocages actuels. Selon l'analyse de Mme Hélène Carrère d'Encausse, auditionnée devant la section des relations extérieures, « l'intervention en Géorgie a été un coup d'arrêt à la volonté géorgienne d'aller dans l'OTAN et au-delà, la démonstration que la Russie avait son mot à dire sur le mode de transport de l'énergie, sur la sécurité, sur les revendications des peuples, sur la manière d'évoluer dans ce qui s'appelle « l'espace de voisinage ».

Lors du dernier sommet UE/Russie du 14 novembre 2008 à Nice, a été actée la convocation, à la mi-2009, d'un sommet de l'OSCE dont l'ordre du jour sera consacré à l'examen de la proposition du président de la Russie relative à une nouvelle architecture de la sécurité collective en Europe. Il a, par ailleurs, été décidé de suspendre toute mesure unilatérale, en particulier le projet de bouclier antimissile en Europe de l'Est et le stationnement de missiles tactiques russes dans l'enclave de Kaliningrad. **Cette amorce d'ouverture doit être saisie pour aborder, dans un esprit constructif et de respect mutuel, les points de friction**. La Russie n'entend pas être cantonnée à un simple rôle d'observateur, face une reconfiguration géostratégique de l'Europe qui a redessiné, en les élargissant, les contours de la zone euro-atlantique. Elle souhaite voir sa place sur le continent européen reconnue et être consultée et associée à la « gestion » de cette aire commune. **L'Union européenne ne peut pas ne pas en tenir compte ; c'est une donnée qu'il lui faut intégrer. Dans le même temps, elle devra se montrer à la fois unie, cohérente et ferme sur ses valeurs et ses principes relatifs à la démocratie et aux droits de l'Homme**.

CONCLUSION

L'Union Européenne est une construction institutionnelle singulière dont les limites résultent de la seule volonté d'États qui ont décidé, de façon librement consentie, à un moment donné, de s'unir. Dans ce contexte, vouloir en tracer les frontières finales serait tout aussi irréaliste que de prôner une expansion sans limite. La force de l'Union européenne réside dans sa capacité à demeurer potentiellement ouverte. D'ores et déjà, ses frontières sont multiples si, outre ses limites extérieures résultant des élargissements successifs, on prend en compte les diverses modalités de coopération existant au sein de l'Union européenne : zone Euro, espace Schengen... En ce sens et sans transiger sur les valeurs, les droits et les libertés fondamentales, il lui faut certainement inventer des modes renouvelés d'association. Cette diversification des formes de relations à établir avec les pays parties à la PEV doit revêtir des formes d'ouverture variées qui, sans exclure l'adhésion, dessineraient des cadres souples et évolutifs aux circulations, en particulier des personnes, et aux coopérations,

Dans cette perspective, il serait alors envisageable que la PEV évolue progressivement vers un espace politique de coopération et d'association euro-méditerranéen intégrant les actuels cadres de coopération multilatéraux et régionaux (Union pour la Méditerranée, Partenariat oriental, Synergie de la Mer Noire, Mer Baltique) à même, au-delà des coopérations bilatérales, de favoriser la mise en œuvre d'actions et projets concrets couvrant des champs très larges : commerce, énergie, économie, état de droit, justice, questions environnementales. Dans cette configuration, la définition de mécanismes, sur le principe des coopérations renforcées entre États membres et pays tiers les plus motivés, pour aller plus loin, ne devrait pas davantage être exclue.

L'enjeu est celui que traçait le CESE dans son avis récent sur *Quelles solidarités européennes faut-il renforcer face aux défis de la mondialisation ?* et qui en appelait à « dessiner un espace de solidarité sur l'ensemble du continent européen » et à « faire émerger une solidarité euro-méditerranéenne et euro-africaine ».

Le CESE reste convaincu que dans un monde multipolaire qui voit l'émergence de puissants ensembles régionaux, l'Union européenne ne pourra être un acteur écouté et influent que si elle parvient à créer, avec sa périphérie, un pôle de paix, de prospérité et de circulation des biens et des services, mais également et surtout des personnes. L'objectif ne saurait donc se cantonner, dans une logique uniquement commerciale, à la constitution d'un grand marché. Le défi à relever est d'une tout autre ampleur : il s'agit de dessiner un espace autour de la reconnaissance d'un certain nombre d'intérêts convergents et d'objectifs partagés vers lesquels tendre ; en d'autres termes, approfondir cet espace pour établir un environnement favorable à la stabilité et à la sécurité, et à un développement au service du progrès économique et social, respectueux des normes sociales et environnementales.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Le groupe de l'agriculture félicite le rapporteur pour son approche franche et objective de la problématique du voisinage, sans ménager aucune critique.

L'Europe n'est pas une citadelle assiégée, ce n'est pas un monde fermé sur lui-même. Bien au contraire. Mais avant d'envisager tout nouvel élargissement, il faut commencer par consolider l'existant grâce à des statuts et des institutions renouvelés, grâce à des valeurs renforcées.

N'oublions pas que l'Europe s'est construite sur un projet politique. L'objectif n'était pas d'en faire uniquement une vaste zone de libre-échange.

Il faut ensuite renforcer la cohésion de l'Union grâce à l'harmonisation des législations en matière sociale, fiscale ou encore environnementale. À l'intérieur même de l'Union, les différences sont grandes et constituent, pour le secteur agricole, des distorsions de concurrence insupportables. Il faut absolument avancer sur ces sujets.

Dans le même temps, rien ne nous empêche de construire des relations de confiance avec nos partenaires les plus proches. La PEV constitue un cadre de référence. Profitons-en.

Ces partenariats nous permettront de partager et de mieux faire comprendre notre modèle économique et social et aussi d'encourager nos voisins à s'organiser et à se développer dans leurs réalités économiques et culturelles. Ces partenariats nous aideront aussi à expliquer nos très fortes exigences en matière alimentaire par exemple. Pour le groupe de l'agriculture, la défense d'un haut niveau de qualité alimentaire est tout à fait fondamentale.

Les agriculteurs ont été les pionniers de la construction européenne et ils ont à cœur de poursuivre ce formidable projet.

Ils continueront de croire en une Europe guidée par une grande ambition, celle d'édifier un ensemble économique et un modèle social qui garantisse son indépendance, son rayonnement et le niveau de vie de ses habitants.

Groupe de l'artisanat

Les élargissements progressifs de l'Union européenne, repoussant les limites traditionnelles, interpellent à la fois la politique étrangère et la politique de voisinage dès lors que de nouveaux pays se trouvent à ses portes.

Compte tenu de l'instabilité politique de certains d'entre eux, l'avis a raison d'attirer l'attention à la fois sur le risque de menace pour la sécurité et la stabilité de l'UE et sur le formidable défi qu'elle constitue en termes d'affirmation de ses valeurs et de potentiel de développement.

Au moment où les finalités de la construction européenne font de plus en plus débat, le groupe de l'artisanat tient à réaffirmer son attachement à un projet politique, économiquement et socialement cohérent, bâti sur un ensemble géographique resserré plutôt qu'à mettre l'accent sur l'organisation et la stabilisation d'un espace économique plus large.

À cet effet, il est essentiel de clarifier le message de l'Union européenne pour lever toute ambigüité entre « voisinage et élargissement » et de veiller à favoriser « l'approfondissement » pour consolider l'assise de ce projet politique. Cela implique de conférer plus de visibilité et de contenu à cette politique en revisitant l'ensemble de ses piliers.

Le fait que la création de nouveaux accords de libre échange n'ait pas contribué à réduire le fossé entre les pays du Nord et du Sud, il devient urgent de renforcer l'aide à ces pays afin que le développement soit réellement mis au service du progrès économique et social. En dehors des actions plus générales de sécurisation du cadre juridique et réglementaire, les organisations professionnelles de l'artisanat sont prêtes à renforcer la mise à disposition de leur savoir-faire pour améliorer la formation des enseignants, adapter l'enseignement technique aux besoins locaux et accompagner les porteurs de projets de création d'entreprises artisanales.

Cela implique de consacrer les moyens nécessaires à la promotion de ce type d'actions dans les futurs accords de coopération et surtout de rendre opérationnels les échanges d'information et de transferts de bonnes pratiques. À cette fin, la question de la mobilité doit être sortie du domaine « de la justice et des affaires intérieures » pour être intégrée à la logique du codéveloppement.

Face aux 40 millions d'emplois à créer d'ici 2020 dans les pays du Maghreb, il est impératif d'assouplir les formalités de circulation des personnes, afin de permettre à tous ceux et celles qui veulent bénéficier d'un programme communautaire, de participer aux foires et salons ou aux concours professionnels, de pouvoir le faire car c'est aussi par ce type d'initiatives que les pays pourront demain gagner en autonomie. Il va de soi que cette facilité des déplacements doit s'inscrire dans une approche prospective de long terme de gestion plus intégrée des migrations englobant à la fois la solidarité et la coopération pour éviter toute dérive.

Enfin, le groupe de l'artisanat insiste sur la coordination et la cohérence des positions des États membres et des pays partenaires afin de pouvoir s'exprimer d'une même voix et ainsi être entendue et respectée au niveau des instances internationales. Les représentants de la société civile participant de la compréhension réciproque ont un rôle à jouer dans la construction d'une Union politique forte de ses convictions dans la mise en œuvre des trois piliers du développement durable.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Le groupe des associations considère, comme le rapporteur, que « tracer les frontières finales de l'Union européenne est tout aussi irréaliste que de prôner une extension sans limite ».

En effet, une réflexion approfondie et partagée est nécessaire dans un processus institutionnel où la seule alternative pour les pays du « continent européen » était soit d'intégrer l'Union, soit d'en être exclus.

La Politique européenne de voisinage a un double mérite. Elle confère une nouvelle dimension à la politique extérieure de l'Union et simultanément elle permet, dans le cadre d'une construction européenne à la recherche d'un second souffle, de définir des formes et un contenu dans les coopérations à établir avec tous nos voisins, à l'Est comme au Sud.

Le projet européen est à revisiter. Le « rêve européen » de nos pères fondateurs est à réinventer, à imaginer de nouveau.

Sans parler de « pause », il est néanmoins fondamentalement nécessaire, à l'occasion du processus de ratification du Traité de Lisbonne en cours, de l'élection du Parlement européen et de la mise en place d'une nouvelle Commission, de revoir les principes de gouvernance d'une Union à 27 membres.

Le fossé, qui s'est creusé ces dernières années entre les institutions européennes et les citoyens, est révélateur des incompréhensions, des doutes voire des peurs d'une construction européenne qui se fait sans eux.

L'abstention importante et croissante constatée à chaque élection européenne est la matérialisation, entre autres, d'une grave désaffectation civique. Comme l'indique le rapporteur, la Politique européenne de voisinage (tout comme d'ailleurs l'ensemble des politiques européennes) ne pourra gagner en crédibilité et en légitimité sans que les citoyens de l'Union européenne se l'approprient.

Dans ce sens, les associations, qui ont des activités européennes et des coopérations transnationales, jouent un rôle important pour l'implication plus large des citoyens dans la mise en œuvre de politiques européennes qui, pour réussir, doivent dépasser les seules stratégies gouvernementales.

Les associations à dimension européenne, quels que soient leurs champs d'intervention, par les échanges et les rencontres qu'elles favorisent, œuvrent utilement à une appropriation civique et populaire de la construction européenne au sein des frontières actuelles de l'Union et au-delà.

Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

En quelques années, l'Union européenne est parvenue à nouer des relations importantes avec ses nouveaux voisins et à construire un rééquilibrage entre ses confins à l'Est et ses partenaires au Sud.

L'avis apporte une mise au point claire de la Politique européenne de voisinage à 27 membres. Malgré l'objectif majeur de sécurité, l'année 2008 a rappelé que le voisinage restait le théâtre de tensions. Au Sud, le démarrage de l'Union pour la Méditerranée a été entravé par l'offensive israélienne dans la bande de Gaza. Sur le flanc oriental, l'Union européenne est confrontée à une lutte d'influence avec la Russie comme en témoigne la crise en Géorgie, la persistance d'une armée russe en Moldavie et, aujourd'hui, la résurgence de tensions sur le transit du gaz en Ukraine. Enfin, l'apparition, dans ce contexte, d'une politique « Synergie de la mer Noire » amplifie la vision « élastique » de cette méthode fondée sur une addition de relations bilatérales. Pour la CFDT, la relance de l'Union pour la Méditerranée passe par la mise en place du secrétariat permanent à Barcelone. Quant au partenariat oriental, il vient d'être conforté par les conclusions du récent Conseil européen sur le plan politique et financier.

La CFDT souligne que la politique de voisinage, bien que conçue pour un rapprochement avec l'Union européenne, reste une stratégie ambiguë et fragile dans cet espace où la question des valeurs est trop souvent reléguée au second plan au profit des intérêts géostratégiques qui animent l'Union, à savoir : la défense, la gestion des migrations et la sécurité des approvisionnements énergétiques.

Sans se prononcer sur une perspective d'adhésion, ni clairement déterminer l'autre voie que serait un partenariat privilégié, l'avis donne une chance à chacun des seize pays d'avancer ses pions. Aujourd'hui, la vision bilatérale reste insuffisamment articulée au programme régional surtout en matière d'infrastructures. L'avis conforte l'option des facilitations de visas sans aborder la « carte bleue » et encourage l'ouverture de négociations de libre échange.

Pour la CFDT, la dimension sociale est essentielle pour la politique de voisinage. Devant l'ampleur des faiblesses et des disparités dans ces pays en matière d'état de droit, elle considère que l'avis apporte un point de repère déterminant en préconisant que cette politique de voisinage se réfère dans tous ces accords négociés au socle de droits qui sous-tend la définition de développement durable. Ceux-ci se concrétisent dans le système juridique international par l'ensemble indissociable des 27 conventions internationales (déjà identifiées et référencées dans le système « SPG plus »). Cet ensemble est composé des conventions sur les droits de l'Homme de l'ONU, des conventions fondamentales de l'OIT, des normes environnementales contre le réchauffement climatique et la perte de la biodiversité et des conventions de bonne gouvernance contre la corruption.

Au-delà de leur nécessaire ratification, la politique de voisinage peut contribuer à leur mise en place effective. Avec une assistance technique et financière conséquente, l'Union peut garantir une démarche de progrès dans leur mise en œuvre. L'ampleur de l'effort financier consenti traduira le niveau d'exigence de rapprochement demandé de ces normes fondamentales de la démocratie. Dans ce sens, la CFDT souligne l'intérêt pour l'Union européenne d'accorder une préférence dans ses engagements techniques et financiers aux pays du voisinage qui auront fait volontairement le choix d'établir, en collaboration avec le BIT, un plan national de travail décent.

La permanence de la question des relations établies entre les sociétés civiles constitue un contrepoint extrêmement positif aux aléas parfois dramatiques de la situation politique. La CFDT se félicite de l'engagement des conseils économiques et sociaux dans cette dynamique, notamment dans le cadre euro-méditerranéen.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

La Politique européenne de voisinage (PEV) représente un instrument important de coopération de l'Union européenne avec ses voisins.

Avec la PEV, l'Union européenne propose ainsi à ses voisins une offre économique et une offre en matière de sécurité, avec un développement de la coopération transfrontalière, afin de répondre à quatre défis : démocratique, économique, énergétique et migratoire.

L'Union européenne développe une PEV afin d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses voisins et renforce ainsi la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous.

L'avis permet de souligner les efforts engagés avec la PEV mais aussi les limites de cette politique, qui reste néanmoins stratégique pour le développement futur de l'UE et de ses pays voisins.

Le groupe de la CFE-CGC se retrouve dans l'analyse et les commentaires de l'avis sur le manque de visibilité de la PEV et sur les ambiguïtés du message de l'UE, entre voisinage ou élargissement et élargissement ou approfondissement.

Le groupe de la CFE-CGC soutient les préconisations de l'avis sur :

- la mise en oeuvre par pays de programmes du travail décent promus par l'OIT ;
- la garantie de l'accès de tous à un enseignement de qualité, la réforme de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel et l'amélioration de la formation des personnels enseignants et administratifs ;
- l'incitation à l'émergence d'un tissu dense de TPE et de PME **;**

- les efforts à faire pour la réalisation d'infrastructures modernes ;
- la promotion comme objectif prioritaire de la démocratie et des droits de l'Homme ;
- l'importance de ne pas transiger sur les principes essentiels, comme les droits de l'homme, au nom de considération d'ordre commercial, sécuritaire ou géopolitique.

La société civile a un rôle à jouer dans la définition et dans la mise en oeuvre de la PEV. La PEV ne pourra gagner en crédibilité et en légitimité sans que les citoyens de l'Union européenne, mais plus encore les citoyens des pays limitrophes, se l'approprient.

Pour le groupe de la CFE-CGC, il est indispensable que la PEV évolue progressivement vers un espace politique de coopération et d'association euro-méditerranéen intégrant les actuels cadres de coopération multilatéraux et régionaux (Union pour la Méditerranée, Partenariat oriental, Synergie de la mer Noire, mer Baltique).

Face aux multiples défis posés par la crise financière et l'instabilité géopolitique des pays voisins de l'UE, il est important que la PEV se dote de moyens nécessaires pour atteindre des résultats concrets et des progrès économiques et sociaux dans ces pays. L'approche doit cependant être progressive et différenciée car il importe de respecter l'identité et la souveraineté de chaque pays.

L'Europe a besoin plus que jamais d'avoir une zone périphérique de paix et prospérité, d'autant plus qu'il lui reste à achever sa construction politique et institutionnelle.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC estime que l'Union européenne n'a pas possibilité ou vocation à intégrer tous les pays avec lesquels il est souhaitable d'assurer des liens politiques, économiques et sociaux forts. C'est le cas, par exemple, de pays de l'Est ou de l'Euro-méditerranéen. Il est donc essentiel, comme le souligne l'avis, de développer des relations de voisinage, bi ou multilatérales.

La souplesse de ces relations est un atout qui permet de les adapter et donc de contourner les obstacles à l'intégration, même si cela justifie les reproches formulés par l'avis, sur l'affichage de la finalité de la Politique européenne de voisinage.

À ce titre, la Politique européenne de voisinage est un outil très important dans la construction de l'Union pour la méditerranée. Par le développement des échanges commerciaux, mais aussi ses exigences démocratiques cette politique de voisinage, comme le développement de l'Union pour la méditerranée, sont des outils de paix et de développement.

Cet avis souligne également bien les difficultés de ces relations de voisinage. Elles peuvent être perçues comme une « intégration au rabais» avec une inégalité entre une Europe puissante et intégrée et des pays qui négocient en ordre dispersé. Ce reproche est parfois formulé par les pays de la rive Sud dans les réunions des Conseils économiques et sociaux de l'Euro-méditerranéen : les exigences justifiées de la démocratie sont perçues comme une ingérence ou de l'arrogance, notamment dans les pays du Maghreb.

Le problème de la libre circulation des travailleurs, elle aussi souvent dénoncée par les pays du Maghreb, représente un obstacle qui ne trouvera de solution que dans un véritable progrès économique et social de ces pays.

La Politique européenne de voisinage se heurte également aux difficultés de relations avec la Russie et entre la Russie et des régions de l'ancien bloc soviétique. Elle reste toutefois un moyen de progresser par la négociation et l'écoute sur des sujets sensibles comme l'énergie ou la sécurité.

L'hétérogénéité des situations des pays concernés, soulignées par l'avis, justifie la nécessité d'une politique de voisinage souple et adaptée, mais également, la recherche de cohérence entre les états européens.

Le groupe de la CFTC, estimant que cet avis émet des propositions très intéressantes et documentées, a voté favorablement.

Groupe de la CGT

L'avis met en évidence l'intérêt de conférer une nouvelle dimension à la politique extérieure de l'Union européenne vis-à-vis de ses voisins, tout en relevant les limites de celle-ci.

Nous souhaitons insister sur trois points.

Le premier : il ne peut y avoir de politique de voisinage durable et efficace si la dimension sociale n'est pas redimensionnée au cœur du processus. Concernant le partenariat Euromed pour le Sud, on s'aperçoit que la mise en place d'une zone de libre échange n'a pas amélioré le niveau de vie des travailleurs et des populations du Sud. En conséquence, le partenariat doit se transformer en un cadre privilégié pour promouvoir le développement et la démocratie. Le libre échange, à lui seul, ne produira pas de développement.

D'autres solutions sont donc nécessaires pour créer un cadre efficace de stabilité et de réductions des écarts de niveau de vie mais cela demande une co-responsabilisation de tous les partenaires et le respect des normes du travail. De plus, la PEV reposant sur une logique bilatérale, ne risque-t-elle pas à terme de supplanter la dimension multilatérale du partenariat ? En effet, l'individualisation des accords et l'octroi d'avantages ne risquent-ils pas de favoriser la relation avec l'UE au détriment de solidarité Sud/Sud, Est/Est, ou Sud/Est ?

Le deuxième point concerne le volet oriental des politiques de voisinage de l'Union européenne. Un certain nombre d'organisations syndicales, notamment celles issues de pays situées entre l'UE et la Fédération de Russie, expriment de vives préoccupations concernant le partenariat oriental de l'UE, pointant les lacunes sociales du texte. Le partenariat oriental, porté avec vigueur par la présidence tchèque de l'UE, est une étape de grande importance dans l'extension de la zone européenne de libre échange économique. Si l'accord prend le soin de préciser que l'adhésion à l'UE des six pays concernés (Bélarus, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) n'est pas à l'ordre du jour, il prévoit dans le même temps une « intégration graduelle dans l'économie de l'UE ». De nombreux secteurs (agriculture, industrie, services, énergie et approvisionnement énergétique, propriété intellectuelle) sont concernés par l'établissement d'une « zone approfondie et complète de libre-échange ». Cette dernière suppose l'adoption par ces pays des règles du marché intérieur de l'UE. L'accord prévoit la mise en place d'une administration spéciale de l'UE chargée de la mise en œuvre pratique du partenariat oriental. Elle devrait compter 50 fonctionnaires européens en 2013 (18 dès l'année prochaine). En contrepartie, le partenariat oriental satisfait une revendication de longue date des pays de la zone en faveur de l'assouplissement du régime des visas et leur suppression à terme. Mais, sur cette question, plus globalement, nous partageons l'idée de ne pas se limiter à une approche par trop sélective et limitative de l'immigration ; et donc le fait que la PEV n'a pas, jusqu'à présent, permis d'améliorer sensiblement les déplacements des citoyens des pays partenaires vers l'Union européenne.

Les organisations syndicales concernées de ces pays pointent à juste titre les risques d'un accord qui transformerait leurs pays en marchepied économique de l'Union européenne, sans pour autant étendre l'acquis social européen aux travailleurs de la zone. Une telle perspective comporte clairement le risque d'une aggravation de la mise en concurrence des travailleurs entre eux, selon qu'ils se situent d'un côté ou de l'autre de la frontière orientale de l'UE.

Nous partageons l'idée émise par l'avis sur l'insuffisante participation des associations, des syndicats et des autres organisations non gouvernementales à la mise en œuvre et au suivi de la politique de voisinage. Par ailleurs, nous partageons l'idée tendant à considérer que la PEV ne pourra gagner en crédibilité et en légitimité sans que les citoyens de l'Union européenne et ceux des pays limitrophes se l'approprient.

Nous soutenons également la proposition qui consiste en ce que les relations commerciales entre l'UE et se voisins s'appuient sur le SPG (Système de préférence généralisée) et les régimes spéciaux qui s'y rattachent, permettant par exemple la mise en place de normes environnementales euro-compatibles.

Enfin, l'avis préconise la nécessité de refonder le partenariat avec la Russie, ce qui nous semble un élément incontournable. Cette dimension aurait sans doute méritée d'apparaître au vu de son importance dans les conclusions.

Le groupe de la CGT a adopté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Il y a quelques mois, lorsque les membres de la section ont décidé de réfléchir sur les processus de la construction européenne et notamment sur celui de la politique européenne de voisinage, ils étaient dubitatifs quant à l'aboutissement d'une telle étude, tant les écueils politiques cristallisés par la question de l'élargissement demeurent.

Le rapporteur a su mener à bien cette tâche en déjouant les pièges tendus par le poids de l'histoire et ceux, moins prévisibles, tendus par la crise économique qui frappe les citoyens européens.

L'avis présente clairement les avantages et les contraintes de l'intégration progressive et ceux de la politique européenne de voisinage, alternative possible à l'intégration. Coopérer sans intégrer, conforter les alliances économiques et politiques sans imposer le volet institutionnel européen, tels sont les axes du développement de l'Union européenne au-delà de ses frontières actuelles.

Insister sur l'harmonisation des politiques sociales et économiques semble désormais être la règle qui fait consensus, en lieu et place d'un élargissement à la va vite qui affaiblit le modèle qu'entend promouvoir la Politique européenne de voisinage (PEV).

Ainsi, pour Force ouvrière, l'accent mis sur l'articulation des politiques économiques avec les normes sociales de l'OIT est indispensable.

L'avis, fort complet et didactique, fait un état des lieux précis de ce que sont les mécanismes complexes qui semblent, parfois, pour des béotiens, contradictoires ou, dans le meilleur des cas, redondants.

Ce texte propose des axes clairs pour plus de cohérence et de lisibilité. Il démontre que le cadre de la PEV et des coopérations régionales peut être un levier économique, social et politique pour préparer l'avenir.

C'est pourquoi, le groupe FO approuve plus particulièrement les propositions de l'avis en matière d'assistance technique aux secteurs clés de l'économie des pays concernés pour qu'ils accélèrent les réformes nécessaires en matière d'enseignement et d'infrastructures.

De même, Force ouvrière appuie la démarche volontaire pour approfondir la coopération en matière de migration.

Le groupe FO soutient l'appui nécessaire au développement d'organisations syndicales, professionnelles et associatives indépendantes. C'est la condition de la démocratie.

Enfin, FO adhère à la nécessité pour l'Union européenne de peser au travers de la PEV sur les orientations des institutions financières qui, dans le contexte international, sont des leviers fondamentaux pour accélérer la sortie de crise et ce, dans le cadre d'une justice sociale réaffirmée.

Félicitant encore le rapporteur pour ce tableau quasi exhaustif des relations complexes au sein de l'Europe de son voisinage, le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Groupe de la coopération

L'avis met bien en lumière les ambiguïtés de la Politique européenne de voisinage. En effet, comment gérer, dans un cadre unique, une telle hétérogénéité de pays, sur un espace géographique aussi vaste allant de la mer Caspienne au Sahara ? La difficulté de lisibilité de l'action extérieure de l'Union européenne, dans le cadre de la PEV, renvoie au débat non tranché sur la nature même du projet européen. « Convient-il d'accorder la priorité à un projet politique, économiquement et socialement cohérent, bâti sur un ensemble continental géographiquement resserré ? Ou bien faut-il privilégier un projet mettant l'accent sur l'organisation et la stabilisation d'un espace économique plus large ? ». L'avis pose bien les termes du débat, sans prendre cependant position.

Pour le groupe de la coopération, la construction européenne doit d'abord être renforcée à 27, afin de bâtir un espace à la fois compétitif et solidaire. Pour cela, il est urgent d'avancer sur la voie de l'harmonisation fiscale, sociale, salariale et réglementaire, qui doit permettre au marché unique élargi de fonctionner sur les bases d'une concurrence loyale. Une harmonisation à 27 est ainsi indispensable, par exemple en matière d'accueil des travailleurs, avant d'envisager un assouplissement de l'octroi des visas et des permis de travail aux populations des pays voisins de l'Union européenne.

Une Union européenne plus forte politiquement et économiquement serait d'autant plus à même de proposer des modes renouvelés d'association à son voisinage, qui sont pour nous bien distincts de l'adhésion. Le seul levier de la libéralisation des échanges n'est pas suffisant pour impulser un développement équilibré, l'avis le souligne d'ailleurs bien. Il s'agit, en effet, de construire une zone de développement basée sur des relations politiques et commerciales équilibrées, la définition de règles minimales communes et une régulation des marchés, et de peser dans les négociations à l'OMC. En développant ces partenariats, l'Union européenne pourrait ainsi rivaliser au niveau mondial avec les zones américaine et asiatique. Le développement économique et social est un facteur de paix et de sécurité pouvant faciliter la gestion des mouvements de population fuyant la pauvreté.

Dans ce cadre, des partenariats régionaux doivent être développés, en les basant sur des projets concrets adaptés aux spécificités de chaque zone. Ainsi, la démarche d'Union pour la Méditerranée cherche à identifier des projets de coopérations précis, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau et de la gestion de l'environnement. Une telle approche, très pragmatique, commence également à être développée dans le cadre du partenariat oriental, les questions énergétiques étant déterminantes pour l'avenir.

Des défis communs sont à relever avec les pays voisins de l'Union européenne dans le domaine économique et social, environnemental mais aussi géopolitique : ainsi, les questions de sécurité ne doivent pas être sous-estimées (terrorisme, réseaux mafieux, etc.). L'évolution de la politique européenne de voisinage est très liée à la réflexion engagée sur la réforme du rôle de l'OTAN. De plus, de nombreux pays du voisinage sont touchés de plein fouet par la crise économique et financière et l'Union européenne ne peut se désintéresser de leur sort. Elle pourra d'autant plus les aider que sa cohérence à 27 sera renforcée, le défi est de taille.

Malgré certaines réserves, le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

En période d'élections au Parlement européen, traiter au Conseil économique, social et environnemental des relations de voisinage de l'Union européenne permet de mettre l'accent sur le rôle de l'Europe, de sa perception et les attentes que peuvent en avoir ses partenaires.

Ceci est d'autant plus important que les Français peinent à s'intéresser à cette échéance.

L'un des rôles qui a été donné à l'Europe est d'aider les pays voisins à se développer et de construire une véritable politique extérieure commune en ce sens. Après la seconde guerre mondiale, l'idée d'Europe a permis d'apporter une stabilité sur notre continent. Ce besoin est toujours prégnant pour nos voisins. Moyen-Orient, Balkans, pays de l'Est...

Ceci passe par leur développement au plan économique et social, mais également au niveau démocratique et des droits de l'Homme.

Ces besoins sont ressentis par les entreprises et le groupe des entreprises privées soutient le rapporteur lorsqu'il indique qu'il est nécessaire de procéder à des échanges d'informations et de transferts de bonnes pratiques, tant pour encourager la mise sur pied d'économies viables, créatrices d'emplois, que la rénovation des infrastructures ou l'émergence d'un tissu dense de TPE et PME.

Les contacts répétés et les actions communes entre les représentants des entreprises des pays voisins de l'Europe et les fédérations et confédérations françaises démontrent cette volonté. Ils dialoguent et travaillent ensemble au développement de ces pays depuis de nombreuses années.

Il est de l'intérêt de tous que les relations soient sécurisées et stables et, pour cela, que les droits de chacun progressent.

Pour ce faire, il est indispensable comme le souligne le rapporteur, de développer l'éducation et la formation professionnelle. Cette volonté des entreprises affichée en interne est également valable pour nos partenaires limitrophes de l'Union européenne.

L'éducation et la formation doivent permettre à nos voisins de trouver dans leur pays les ressources humaines à même de favoriser leur développement. À ce titre, lorsque le rapporteur indique qu'il ne faut pas se limiter à une politique trop sélective et limitative de l'immigration, il faut demeurer vigilant à conserver aux pays limitrophes les compétences nécessaires à leur développement, tout en s'attachant à mener une politique migratoire supportable pour tous.

De même, lorsque le rapporteur souligne qu'il convient de consacrer des moyens d'une toute autre ampleur aux questions de migration et d'intégration des migrants, il convient de rappeler que nous évoluons avec un budget contraint.

En tout état de cause, si l'Europe veut voir croître son influence au niveau international elle doit, comme le souhaite le rapporteur, clarifier sa politique de voisinage et mieux se coordonner afin de parler d'une voix homogène et avoir une réelle politique extérieure commune. Ce n'est qu'à ce prix qu'elle pourra développer son influence.

Le groupe des entreprises privées, soutenant l'essentiel des propositions du rapporteur, a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Notre groupe tient à saluer la qualité de l'avis.

L'élargissement de l'Union européenne a nécessité la redéfinition de ses relations avec ses voisins, de l'Europe occidentale à la Méditerranée. Cet élargissement a, en effet, profondément modifié la géographie politique de l'Union.

La Politique européenne de voisinage, qui vise des États confrontés à des défis politiques, économiques et sociaux très divers, se fonde sur des partenariats tendant à assurer un espace de stabilité, de sécurité et de bien-être commun.

Elle est la manifestation de l'Union européenne acteur de la politique étrangère, s'appuyant sur des valeurs et des intérêts communs, tels la démocratie et les droits de l'Homme, la migration, les questions environnementales et la santé publique.

Cette jeune politique concourt à offrir aux Etats voisins la possibilité de participer à diverses activités de l'Union européenne dans le cadre d'une coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle renforcée, tout en se distinguant de la politique d'élargissement, tant par son étendue géographique que par son champ d'action.

Le groupe des entreprises publiques ne peut que souscrire au souhait de voir la politique de voisinage se renforcer mais avec le souci de ne pas opposer les pays de l'Est à ceux du Sud et de prendre en compte les spécificités propres à chaque pays. Elle représente en effet un complément précieux au processus euro-méditerranéen, car elle permet à chaque pays de tisser des liens plus étroits avec l'Union européenne selon ses propres besoins et capacités.

Toutefois, comme l'indique le rapporteur, la Politique européenne de voisinage souffre d'une insuffisance de lisibilité, compte tenu de la multiplicité des acteurs et des politiques qui interviennent dans cet espace géographique étendu.

Aussi soutenons-nous certaines propositions émises par le rapporteur, notamment celles tendant à favoriser les progrès de la démocratie et des droits de l'Homme ou à donner un rôle accru à la société civile et aux organisations non gouvernementales.

En revanche, nous ne pouvons adhérer pleinement à la proposition concernant l'approfondissement de la coopération en matière de migration, de circulation des personnes. Sur ce sujet, le groupe des entreprises publiques propose de s'en tenir à l'avancée que constitue l'adoption récente du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, lors de la Présidence française de l'Union européenne. Il regrette de ne pas le voir suffisamment mentionné dans l'avis.

Par ailleurs, et vous n'en serez pas surpris, nous regrettons une fois encore que la dimension économique n'ait pas été davantage développée.

En conclusion, notre groupe souhaite la poursuite du développement de la politique européenne de voisinage, élément essentiel et complémentaire de la politique menée dans le cadre de l'Euro-méditerranée. Mais des réflexions doivent être menées notamment sur l'adaptation des instruments financiers aux évolutions et aux besoins des pays voisins.

En raison de ces réserves, les membres du groupe se sont partagés entre l'abstention et le vote positif.

Groupe de la mutualité

Conçue en 2003 pour prendre le relais de la politique d'élargissement, la Politique européenne de voisinage (PEV) concerne aujourd'hui 16 pays très divers de l'Est européen, du Maghreb et du Proche-Orient, et vise à faire en sorte que l'Union européenne et ses voisins trouvent un intérêt mutuel à promouvoir les réformes et la primauté du droit, ainsi que l'existence de démocraties stables et prospères dans tout le voisinage de l'Union européenne.

La PEV est d'autant plus utile aujourd'hui avec la crise économique qui fragilise encore plus les pays de la PEV dont le PIB, comme l'avis le souligne, est inférieur à celui des pays de l'UE.

Le groupe de la mutualité souligne avec le rapporteur l'importance d'une « participation active de la société civile » pour atteindre les ambitions affichées par la PEV.

Renforcer le développement, le rôle et la stabilité non seulement des pouvoirs publics, mais aussi de la société civile dans les pays de la PEV, de sorte qu'il existe des organisations citoyennes fortes et indépendantes qui promeuvent des valeurs démocratiques et structurent la société, semble en effet indispensable.

L'économie sociale permet aussi de relier la croissance économique à la cohésion sociale. Aujourd'hui, l'insuffisante reconnaissance institutionnelle constitue, comme l'a souligné la dernière conférence européenne de l'économie sociale, « un obstacle majeur au développement des entreprises de l'économie sociale et limite, de ce fait, le rôle qu'elles pourraient jouer dans le développement d'une véritable démocratie économique ». Le groupe de la mutualité apprécie que le rapporteur ait souligné l'intérêt d'un statut de l'association et de la mutuelle européennes « pour faciliter les échanges interculturels et les rencontres entre ressortissants de différents états de l'UE et de son voisinage ». Ces statuts sont aussi à la base d'une véritable démocratie économique.

L'avis propose d'apporter une « assistance technique nécessaire pour mener à bien les indispensables réformes ». À ce titre, la Mutualité française a créé en 1995 l'association Mutualiste du Monde, qui organise et développe des actions de développement et de solidarité, dans le respect des valeurs mutualistes, dans les domaines humanitaire, sanitaire et social, permettant ainsi un renforcement des coopérations et des partages de savoir faire et d'expériences. Ainsi, Mutualiste du Monde est récemment intervenu en Arménie dans le cadre d'actions en faveur de l'accès aux soins pour tous et à travers le développement d'actions de prévention, ainsi qu'au Liban où l'association s'est impliquée dans la création de la Mutualité libanaise qui est aujourd'hui associée par le ministère de la Santé libanais à l'élaboration de la réforme sanitaire en cours.

La Commission européenne souligne d'ailleurs dans son rapport annuel de suivi l'importance de la PEV dans l'instauration de l'assurance maladie obligatoire au Maroc, instauration qui participe au côté de l'éducation et de la formation à l'amélioration des conditions de vie des populations, essentielle pour assurer le progrès politique et économique.

Enfin, si l'avis pointe les ambiguïtés et les incertitudes de la PEV, il ne les lève pas toutes pour autant. Il est en effet souvent difficile de se repérer à travers ses actions et le périmètre de celles-ci qui s'ajoutent à d'autres instruments de la politique étrangère de l'Union européenne et à d'autres acteurs, et qui s'inscrivent notamment dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée ou le partenariat Oriental pour les pays concernés par la PEV. Cette ambiguïté est aussi illustrée par l'apparent paradoxe qui voit la montée de la mondialisation s'accompagner de la renaissance de la notion de territoire.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer se réjouit que le Conseil économique, social et environnemental, et en particulier sa section des relations extérieures, se soient penchés avec autant de sérieux et de compétence sur cette question de la **Politique européenne de voisinage** (PEV).

L'avis fait preuve de pédagogie en mettant la lumière l'aspect de la politique extérieure de l'Union Européenne qui n'est sans doute pas le plus connu du grand public, assurément moins connu que sa **Politique d'élargissement** ou encore que celle menée depuis peu en direction des pays méditerranéens à travers le projet **d'Union pour la Méditerranée** (UPM) dont on a beaucoup parlé ces dernières années.

En rappelant que cette **Politique européenne de voisinage** vise à installer durablement dans le voisinage de l'Union européenne une zone de prospérité, de stabilité et de sécurité, l'avis en même temps souligne fortement que les valeurs, qui sous-tendent cette démarche, sont celles des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit. Ceci montre l'étendue de la tâche qui est à entreprendre si l'on s'attache à regarder de près comment fonctionnent aujourd'hui beaucoup de pays qui se trouvent dans le voisinage de l'Europe. La difficulté est donc, en effet, de proposer à l'ensemble de ces pays, invités à nous rejoindre dans un même espace de coopération et d'association, une politique cohérente et lisible qui tienne compte aussi des dispositifs qui lui sont antérieurs.

Certes, l'Outre-mer, sur ce point, fait l'objet d'une politique européenne spécifique. Mais si l'Outre-mer, c'est aussi l'Europe, alors les politiques que développent ces territoires, en partenariat avec des voisins qui ne sont pas intégrés à l'Europe, constituent en elles-mêmes une politique de voisinage. Il convient sûrement dans certaines régions d'appuyer et d'accentuer, voire peut-être d'en assouplir les règles, notamment pour les RUP qui trouvent parfois très contraignantes les normes en vigueur de cette politique.

Ainsi, la **Politique européenne de voisinage** prendra-t-elle une dimension encore plus planétaire et « les Outre-mers » pourront être appelés à devenir demain le fer de lance de cette politique fondée sur les valeurs des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'État de droit. L'Union européenne peut-elle avoir cette ambition ?

Les situations ne sont cependant pas égales dans l'Outre-mer puisque, personne ne l'ignore, les statuts européens des territoires ultramarins sont divers et variés. Pour ne prendre que l'exemple de la Caraïbe, rappelons que les Départements Français d'Amérique sont des **Régions ultra-périphériques** (RUP), alors que certaines îles anglophones, hispanophones ou rattachées à la couronne des Pays-Bas sont des **Pays et territoires d'Outre-mer** (PTOM), statut qui fait d'ailleurs l'objet, en ce moment, d'un projet de réforme. Enfin, d'autres îles sont purement et simplement hors de l'Europe. Quant aux deux récentes collectivités d'Outre-mer françaises, St-Martin et St-Barthèlemy, elles ne se sont pas encore prononcées sur la question.

Tout cela n'empêche pourtant pas des coopérations fortes à travers des programmes comme **INTERREG IV Caraïbes** qui vise tout autant le développement de l'emploi et de l'économie que la protection du capital environnemental ou le développement des synergies entre les institutions et les territoires. Un bel exemple de cette coopération est à rechercher dans l'axe 1 de ce programme qui a permis la pose d'un câble sous-marin de communication à très haut débit qui relie pratiquement toutes les îles qui s'étirent dans l'arc des Antilles, de Puerto-Rico au nord à la Barbade au sud. D'autres actions de coopération peuvent être répertoriées dans le secteur médical, le secteur de la sécurité ou encore dans celui de la culture et de l'Education.

C'est dire si le groupe de l'Outre-mer partage les préconisations de l'avis à travers lesquelles il est demandé que cette **Politique européenne de voisinage** soit désormais plus cohérente et plus équilibrée de manière à ce qu'elle permette un meilleur développement en faveur du progrès économique et social, de la démocratie et des droits de l'homme, autant de valeurs qui sont incontournables.

Si demain la **Politique européenne de voisinage** doit effectivement être mise au service de la stratégie de l'Union européenne dans le monde, les collectivités ultramarines sont prêtes à y tenir toute la place qu'on voudra bien leur attribuer.

Le groupe, qui remercie le rapporteur d'avoir tenu compte des remarques faites au cours des travaux en section, a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Pasty : « Je souhaite tout d'abord féliciter notre rapporteur qui a eu l'audace d'assumer avec succès la responsabilité de l'élaboration de cet avis. La tâche était d'une extrême complexité, du fait que le concept même de voisinage recèle une formidable ambiguïté.

Qui sont nos voisins ? Quel sens convient-il de donner à cette politique de voisinage, que l'Union européenne est la seule entité politique au monde à tenter d'esquisser ? Au moment où s'engage la campagne pour les élections au Parlement européen, la réponse à ces questions, qui déterminent la politique extérieure de l'Union, devrait être un thème majeur du débat sur le sens même de la construction de l'Union européenne. Avec qui voulons-nous construire un

avenir commun et partagé, avec quel contenu, sur le fondement de quelles valeurs et de quel corpus de règles juridiques qui caractérise l'état de droit ? Chacun comprendra que la réponse à ces questions fondamentales ne saurait être univoque. Aussi, très légitimement, le projet d'avis se limite-t-il, à partir d'une analyse qui se veut la plus objective possible de la situation géopolitique actuelle, de donner des clés de lecture et de définir quelques fils d'Ariane qui pourraient être suivis pour que l'Europe reste ouverte sur son voisinage, au demeurant mouvant, tout en renforçant sa cohésion et ses solidarités internes.

Le contenu même du terme voisinage pose problème et le rapporteur s'est même interrogé sur sa pertinence, ou à tout le moins sur la perception, que ceux que nous désignons comme nos voisins, en ont. En effet, il y a plusieurs façons dans la vie sociale de vivre les relations de voisinage. Au premier stade on peut se limiter à de simples relations de bon voisinage, vivre en paix avec ses voisins, ne pas entretenir avec eux des rapports conflictuels. Au plan des relations entre nations, le bon voisinage, si l'on se réfère au passé, est déjà en lui-même un résultat tout à fait appréciable. On ne se fait plus la guerre entre nations européennes. Mais, si l'on se limite à cela, cette perception du bon voisinage est très réductrice, c'est la règle du chacun chez soi, chacun pour soi. Le deuxième stade de voisinage, c'est celui qui s'exprime par des relations d'amitiés. Les voisins deviennent des amis, on les invite à franchir notre porte, on partage certains événements ensemble, on s'offre mutuellement des cadeaux. C'est plutôt dans cette perspective de voisinage amical que s'inscrit la politique dite de voisinage de l'Union européenne.

L'intention est louable, mais les résultats ne sont pas toujours à la mesure des ambitions affichées. Comment ne pas évoquer, ce que mentionne expressément le projet d'avis, les récriminations récurrentes de nos voisins du Sud comme de l'Est en ce qui concerne les restrictions à la liberté de circulation des personnes que l'Union européenne impose aux ressortissants de ses voisins ? La crédibilité de notre politique de voisinage en est affectée et notre Conseil insiste une nouvelle fois, nous l'avons déjà fait dans les avis antérieurs relatifs au partenariat euro-méditerranéen, pour que soit institué un visa permanent en faveur des ressortissants des États avec lesquels nous sommes liés par des accords de voisinage. Cet assouplissement serait bien entendu accompagné d'une coopération judiciaire et policière, permettant à ces États de mieux assurer les contrôles à leurs frontières autres que celles qu'ils ont avec l'Union européenne.

Le stade ultime du voisinage amical, c'est lorsque le fils de la voisine, épouse la fille du voisin, ou réciproquement. Cela peut arriver, et traduit une volonté de vivre ensemble et de partager un destin commun. C'est ce désir qu'expriment les États, considérés aujourd'hui comme des voisins, qui souhaitent intégrer l'Union européenne, notamment les États qui font partie du Partenariat oriental. Leur ouvrir aujourd'hui, ou même dans un temps proche, les portes de l'Union européenne, tant que cette dernière n'aura pas renforcé sa cohésion et mieux affirmé ses solidarités internes, conduirait inévitablement à un affaiblissement de l'Union sur la scène internationale, ce qui ne serait pas

bénéfique pour les nouveaux États entrants. Mais il faut être attentif au fait que les accords de voisinage ne doivent pas être perçus par les États auxquels ils sont proposés comme leur fermant définitivement les portes de l'Union européenne, et comme l'unique alternative à l'adhésion. Afin d'éviter cet écueil, la politique de voisinage de l'UE doit s'inscrire dans la perspective d'une coopération renforcée au sein du Conseil de l'Europe qui rassemble aujourd'hui tous les États du continent européen et la Turquie. Les domaines dans lesquels cette coopération pourrait se développer, et pour lesquels le Conseil de l'Europe est d'ores et déjà actif, sont la protection des droits humains et du patrimoine européen et le développement durable.

Enfin, l'approfondissement de nos liens de voisinage ne peut se concevoir sans que l'on prenne en considération les relations que l'UE se doit d'établir avec les voisins de nos voisins, au premier rang desquels la Russie, mais aussi avec des puissances régionales qui sont en Asie centrale, comme l'Iran. À titre d'exemple, le conflit israélo-palestinien, qui paralyse actuellement le développement de l'Union pour la Méditerranée, ne pourra trouver de solution sans la participation de la Russie et de l'Iran. Pour éviter le risque prévisible de voir se multiplier les conflits armés de type géorgien ou les conflits larvés dont sont victimes des États qui ont appartenu à l'URSS, comme l'Ukraine, et qui ont manifesté leur intention d'adhérer à l'OTAN, il est urgent et impératif, comme le mentionne le projet d'avis, de dessiner une nouvelle architecture de sécurité collective en Europe, incluant la Russie, dont l'OSCE pourrait être la garante.

Les auditions passionnantes auxquelles a procédé la section des relations extérieures, à l'occasion de l'élaboration de ce projet d'avis, ont toutes mis en exergue le manque de vision géopolitique de la part des institutions, notamment de la Commission européenne, chargées de mettre en œuvre la politique de voisinage. Faute d'une claire vision des objectifs de la politique européenne de voisinage, qui déterminerait son contenu, celle-ci est perçue par ses voisins comme un pâle succédané à une politique d'adhésion, que l'UE refuse sans le dire, parce qu'elle est incapable de se doter elle-même des institutions politiques, lui permettant d'être un acteur reconnu sur la scène internationale.

Ce sont d'ailleurs, au niveau de la Commission, les mêmes équipes de fonctionnaires qui sont en charge du voisinage que celles qui avaient préparé l'adhésion à l'Union européenne des États de l'Europe centrale et orientale.

L'affirmation parfois entendue que la politique européenne de voisinage, c'est l'Union européenne à la carte sans la participation aux institutions et les restrictions, déjà évoquées, à la liberté de circulation des personnes, ne peuvent qu'aggraver le malaise de nos voisins.

En conclusion de ce projet d'avis se dégage la conviction que la politique de voisinage de l'Union européenne, qui correspond à une ambition tout à fait nécessaire et légitime pour garantir sa sécurité et sa prospérité, ne réussira que si cette politique s'inscrit dans une vision de long terme des relations que l'Union souhaite établir avec les États qui composent son environnement géopolitique entendu au sens large et si elle se donne les moyens institutionnels de faire prévaloir ces orientations géopolitiques sur la scène internationale.

Parce qu'il exprime clairement cet enjeu majeur pour notre avenir, je voterai ce projet d'avis ».

Groupe de l'UNAF

Le présent avis s'inscrit dans la continuité de précédents avis du Conseil économique, social et environnemental. Malheureusement, il vient après d'autres travaux sur le même thème, notamment ceux du Comité économique et social européen et reste sur des considérations trop générales pour apporter des réponses constructives et précises.

Malgré ces limites, l'avis présente une utilité certaine. Il offre en effet un tableau synthétique d'une politique de voisinage mal connue et mal comprise. Celle-ci se révèle à la fois complexe, ambitieuse et incohérente, trop euro-centrée et bilatérale. Elle témoigne d'une vision politique de l'Union, conduite par la Commission, privilégiant les relations économiques : développement des marchés et libre circulation des marchandises.

Une telle orientation reste en deçà des quatre priorités du projet initial de la PEV :

- promotion de la démocratie, des droits de l'Homme et de la paix ;
- intégration économique favorisant les progrès sociaux ;
- coopération renforcée en matière de justice pour le contrôle et la sécurité des frontières afin de favoriser la circulation des personnes ;
- renforcement des connexions et des contacts.

L'avis souligne d'ailleurs le caractère ambigu et limité des propositions faites à nos « voisins » tant dans la conclusion des accords et des plans d'action que dans le suivi des avancées qu'ils doivent favoriser.

Certes, même si elle prétend approfondir les propositions précédentes, comme le Partenariat de Barcelone devenue Union pour la Méditerranée, la PEV n'est pas le seul outil de politique étrangère de l'Union, ni le seul concept ou mise en réseau intervenant à la périphérie de l'Europe des 27.

Le déficit d'une réflexion concertée en matière de politique extérieure entre les 27 pays membres, oscillant entre la perspective d'intégration à l'Union et le maintien dans un cercle « extérieur » proche, explique les malentendus et les frustrations générées. En cela l'avis constitue, à la date d'aujourd'hui, un outil de connaissance et de réflexion fort appréciable.

Cependant, pour le groupe de l'UNAF, le mérite majeur de l'avis est essentiellement de souligner la nécessité d'une volonté politique plus forte, traduite en mesures concrètes et précises, afin de reconnaître et d'amplifier la participation effective d'une société civile encore trop absente des stratégies proposées. Or, seul le dialogue avec les organisations syndicales, professionnelles et associatives permettra de construire des plans d'action nationaux que l'ensemble de la population concernée pourra s'approprier. Mais encore faut-il aider au développement de telles organisations, et comme l'a déjà dit à plusieurs reprises le Conseil économique, social et environnemental, de « donner aux réseaux de la société civile les moyens juridiques et matériels de leur action ». Il faut aussi leur permettre d'être entendus officiellement en stimulant la création d'assemblées ou de conseils économiques et sociaux. L'exemple concret de la réussite du programme Tresmed dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen pour mutualiser les expériences et soutenir le dialogue social ainsi constitué est plus qu'encourageant.

Le rappel, à juste titre, du rôle des organisations et des associations et de la nécessité du dialogue social et du dialogue civil font que le groupe de l'UNAF soutient cet avis.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....*191*

Ont voté pour.....*187*

Se sont abstenus.....*4*

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour : 187

Groupe de l'agriculture - MM. Bailhache, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Cazaubon, Chifflet, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Mme Lambert, MM. Lemétayer, Lépine, Marteau, Pelhate, Sander, Thévenot, Vasseur, Villeneuve.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, M. Heyman, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Nicolle, Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweeghe, Vérollet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Crosemarie, Doneddu, M. Durand, Mmes Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Muller, Prada, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Mazuir, Mmes Peikert, Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Mme Thomas, M.Veyrier.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Dezellus, Fritsch, Grallet, Lenancker, Prugue, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, MM. Bernardin, Buisson, Creyssel, Daguin, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Talmier, Tardy, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Bailly, Blanchard-Dignac, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Marembaud.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'Outre-mer - Mme André, MM. Fuentes, Ledee, Omarjee, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, MM. Boisgontier, Cannac, Cartier, Mme Cuillé, MM. Decagny, Dechartre, Mme Douvin, MM. Duharcourt, Gentilini, Geveaux, Mmes Grard, Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Massoni, Nouvion, Obadia, Pasty, Plasait, Roulleau, Roussin, Slama, Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Se sont abstenus : 4

Groupe de l'agriculture - M. Lucas.

Groupe des entreprises publiques - MM. Chertier, Graff.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Rolland du Roscoät.

DOCUMENT ANNEXE

Listes des personnes rencontrées en Ukraine par M. Yves Veyrier, rapporteur

- S. E. M. Jacques **Faure**, ambassadeur de France en Ukraine ;
- M. Victor **Ivankevytch**, vice-ministre chargé du dialogue social ;
- M. Philippe **Bernahrd**, attaché de coopération, ambassade de France en Ukraine ;
- M. Vyacheslav M. **Bykovets**, premier vice-président, Association des employeurs d'Ukraine ;
- Mme Anne **Duruflé**, conseillère de coopération et d'action culturelle, ambassade de France en Ukraine ;
- M. Volodymyr **Gryshchenko**, directeur général, Fédération des employeurs d'Ukraine ;
- M. Vasyl Georgiyovich **Khara**, député, président de la Commission des affaires sociales et du travail à la Rada (assemblée législative ukrainienne), président de la Fédération des syndicats d'Ukraine, co-président du Conseil économique et social tripartite national ;
- M. Vasyl **Kostrytsya**, coordinateur national, Bureau international du travail de Kiev ;
- M. Viacheslav **Maiboroda**, service international, Fédération des syndicats d'Ukraine ;
- M. Oleksiy V. **Miroshnychenko** vice-président, Confédération des employeurs d'Ukraine ;
- M. Sergey **Polyuk**, responsable des questions sociales et de santé, délégation de la Commission européenne en Ukraine ;
- M. Sergiy **Savchuk**, coordinateur national, Bureau international du travail de Kiev ;
- M. Martin **Schieder**, second secrétaire, chef de la section « bonne gouvernance », délégation de la Commission européenne en Ukraine et au Bélarus ;
- M. Vasyl **Shylov**, chef du service international, Fédération des syndicats d'Ukraine ;
- Mme Lioudmila **Tchistiakova**, interprète de conférence ;
- M. Volodymir **Yavorskyy**, directeur exécutif, Comité Helsinki pour les droits de l'Homme d'Ukraine;
- Mme Nadiya **Zarko**, secrétaire générale, Conseil économique et social tripartite national.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Marti Ahtisaari, envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU, *Rapport sur le statut futur du Kosovo*, Lettre adressée par le Secrétaire général au Président du Conseil de sécurité de l'ONU, 26 mars 2007.

Esther Brimmer, *Le voisinage de l'Union européenne : sphère de sécurité, réseau de connections ou mariage de connivence ?*, Politique étrangère 1 : 2008, revue trimestrielle publiée par l'Institut français des relations internationales (IFRI).

Comité Helsinki des droits de l'Homme d'Ukraine, *Rapport sur les droits de l'Homme en Ukraine*, 2007.

Laure Delcour, *La politique de voisinage et les relations russo-européennes : partenariat stratégique ou lutte d'influence ?* - Revue en ligne « Études Européennes », www.etudes-europeennes.fr, 30 mars 2006.

Jean François Drevet, *Quelles Frontières pour l'Union Européenne*, extrait de l'ouvrage *L'élargissement de l'UE jusqu'où ?*, L'Harmattan, 2004.

Fondation Robert Schuman, *L'état de l'Union 2008*, rapport Schuman sur l'Europe, sous la direction de Thierry Chopin et Michel Foucher, Lignes de Repères, 2008.

Michel Foucher, *Dynamique et blocage de la construction européenne*, Questions internationales n°31, mai-juin 2008.

Michel Foucher, *Quelles frontières et quel projet pour l'Union ?*, Le Monde Diplomatique 14718, Mai 2007.

Michel Foucher, *L'obsession des frontières*, Perrin, 2007.

Richard Gowan & Franziska Brantmer, *A global force for human rights? An audit of European power at the UN*, Conseil européen sur les relations extérieures (ECFR), policy paper, 2008.

Pierre Grou, Roland Guillon, Dominique Mertens-Santamaria, Khelifa Messamah, *Vers une très grande Europe - Quelle taille minimale pour l'Europe dans la mondialisation du XXIe siècle ?*, L'Harmattan, 2008.

Justine Lacroix, *La pensée française à l'épreuve de l'Europe*, Grasset, 2008.

Barbara Lippert, *La politique européenne de voisinage - Perspectives internes et externes*, Politique étrangère 1 : 2008, revue trimestrielle publiée par l'Institut français des relations internationales (IFRI).

Philippe Moreau Defarges, *Où va l'Europe ?*, Eyrolles, 2006.

PNUD, *Rapport 2007-2008 sur le développement humain*.

Jacques Rupnick (sous la direction de), *Les banlieues de l'Europe - Les politiques de voisinage de l'Union européenne*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2007.

Georgui Skorov, *Russie-Europe : coopération ou apparence de coopération ?*, Confrontations Europe n°83, juillet-septembre 2008.

Salomé Zourabichvili, *Les cicatrices des Nations*, Bourin Éditeur, 2008.

Commission européenne

Le Partenariat oriental, COM (2008) 823 final, 3 décembre 2008 ;

Stratégie d'élargissement et principaux défis 2008-2009, COM(2008) 674 final, 5 novembre 2008 ;

Rapport sur *La première année de la mise en œuvre de la synergie de la Mer noire*, COM (2008) 391 final, 19 juin 2008 ;

Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée, COM (2008) 319 final, 20 mai 2008 ;

Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2007, COM (2008) 164 et *Rapport sectoriel* SEC(2008) 403, 3 avril 2008 ;

Une politique européenne de voisinage forte, COM(2007) 744 final, 5 décembre 2007 ;

La synergie de la Mer noire – Une nouvelle initiative de coopération régionale, COM (2007) 160 final, 11 avril 2007 ;

Le renforcement de la politique européenne de voisinage, COM (2006) 726 final et *Évaluation d'ensemble* SEC(2006) 1504/12, 4 décembre 2006 ;

Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques, COM (2004) 343 final, 26 mai 2004 ;

Politique européenne de voisinage - Document d'orientation, COM(2004) 373 final, 12 mai 2004 ;

L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM(2003) 104 final, 11 mars 2003.

Conseil européen

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 19 et 20 juin 2008 ;

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 21 et 22 juin 2007 – doc. 11177/1/07 du 23 juillet 2007 ;

Le renforcement de la Politique européenne de voisinage - rapport de la Présidence sur les progrès réalisés – doc. 10874/07 du 15 juin 2007 ;

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Copenhague, 12 et 13 décembre 2002 - doc. 15917/02 du 29 janvier 2003.

Parlement européen

Résolution du 15 novembre 2007 sur le renforcement de la PEV, 2007/2088(INI) ;

Résolution du 19 janvier 2006 sur la politique européenne de voisinage, 2004/2166(INI) ;

Pasqualina Napoletano, *Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, Commission des Affaires étrangères, des droits de l'Homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, rapport sur l'Europe élargie, COM(2003)104 - 2003/2018 (INI).

Comité économique et social européen

Giusepppe Antonio Maria Iuliano, *L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH)*, (avis d'initiative) ,15 janvier 2009 ;

Mall Hellam, *La relation UE-Ukraine: un nouveau rôle dynamique pour la société civile*, (avis d'initiative), 18 septembre 2008 ;

Mihai Manoliu, Vesselin Mitove, *La constitution d'un réseau d'organisations de la société civile dans la région de la mer Noire*, (avis exploratoire), 9 juillet 2008 ;

Juan Moreno Preciado, *La liberté d'association dans les pays du partenariat Euromed*, (avis d'initiative), 22 avril 2008 ;

Evelyne Pichenot, *Les relations UE-Moldavie : quel rôle pour la société civile organisée ?*, (avis d'initiative), 12 décembre 2007 ;

Filip Hamro-Drotz, *L'avenir de la politique de dimension septentrionale*, (avis d'initiative), 5 juillet 2006 ;

Giacomina Cassina, *Politique européenne de voisinage*, 5 juillet 2006 ;

Karin Alleweldt, *L'Europe élargie – voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, (COM(2003)104 final), 11 décembre 2003.

Autres documents de l'Union européenne

Déclaration finale de la conférence ministérielle « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » de Marseille, 3 et 4 novembre 2008 ;

Déclaration commune du Sommet de Paris pour la Méditerranée, 13 juillet 2008 ;

Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures sur la politique européenne de voisinage, 18 février 2008 ;

Déclaration finale du sommet des Conseils économiques et sociaux de l'UE et des pays du pourtour méditerranéen, Athènes, 15 et 16 octobre 2007 ;

Travailler ensemble au renforcement de la politique européenne de voisinage, Conférence organisée par la Commission européenne, Bruxelles, 3 septembre 2007 ;

Conclusions du Conseil Affaires générales et relations extérieures sur le renforcement de la politique européenne de voisinage, 18 juin 2007 ;

Lettre commune sur une Europe élargie du commissaire Chris Patten et du Haut Représentant pour la politique étrangère Solana, 8 août 2002.

Assemblée nationale

Thierry Mariani, *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, rapport d'information, 7 juin 2006.

Sénat

Jacques Blanc, *La politique européenne de voisinage (rapport d'étape)*, Délégation pour l'Union européenne, rapport d'information n°451, 9 juillet 2008 ;

Josselin de Rohan, Josette Durrieu, Jean-Pierre Fourcade, Robert Hue, Yves Pozzo di Borgo, Roger Romani, *Où va la Russie ?*, Commission des Affaires étrangères et de la Défense, rapport d'information n°416, 25 juin 2008.

Conseil économique, social et environnemental

Anne Cuillé, *Quelles solidarités européennes faut-il renforcer face aux défis de la mondialisation ?*, Section des relations extérieures, avis du 9 avril 2008 ;

Chantal Lebatard, *Redynamiser le Partenariat euro-méditerranéen : quel rôle pour la société civile ?*, Section des relations extérieures, avis du 12 octobre 2005 ;

Jean-Claude Pasty, *Les relations entre l'Union européennne et les pays tiers méditerranéens - Bilan et perspectives du processus de Barcelone*, Section des relations extérieures, avis du 25 octobre 2000 ;

Alain Terrenoire, *Les Balkans occidentaux et l'Union européenne*, Section des relations extérieures, étude du 23 octobre 2007.

TABLE DES SIGLES

AELE	Accord européen de libre échange
AICESIS	Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires
ARYM	Ancienne République yougoslave de Macédoine
BEI	Banque européenne d'investissement
CERI	Centre d'études et de recherches internationales
CES	Conseils économiques et sociaux
CES	Confédération européenne des syndicats
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CSI	Confédération syndicale internationale
DSP	Document de stratégie par pays
ECFR	Conseil européen sur les relations extérieures (*Think tank*)
EEE	Espace économique européen
FIPV	Facilité d'investissement de la politique de voisinage
FMI	Fonds monétaire international
IDE	Investissements directs étrangers
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme
IEP	Institut d'études politiques
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IFRI	Institut français des relations internationales
INALCO	Institut national des langues et civilisations orientales
MEDA	Mesures d'accompagnement financières et techniques
MONUG	Mission d'observation des Nations unies en Géorgie
MSUE	Mission de surveillance de l'Union européenne en Géorgie
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPTD	Programmes par pays de promotion du travail décent
SPG	Système de préférences généralisées
TACIS	*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States-CEI*
TPE	Très petites entreprises

UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UPM	Union pour la Méditerranée
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

L'enjeu de la Politique européenne de voisinage (PEV) est de parvenir à constituer un espace de sécurité, de stabilité et de développement économique et social aux confins Est et Sud de l'Union européenne.

Dans cette perspective, les recommandations de l'avis du Conseil économique, social et environnemental visent à renforcer la cohérence et la visibilité de la PEV. Au-delà, il s'agit d'en faire un puissant instrument au service de la consolidation et donc de la crédibilité de la présence de l'Union européenne sur la scène internationale.