
Quel avenir pour la Politique européenne de voisinage ?



European Affairs Program
WORKING PAPER

- Jacques KELLER-NOËLLET & Sami ANDOURA -

Senior Researcher & Researcher at EGMONT - The Royal Institute for International Relations

TABLE OF CONTENTS

1. LES ORIGINES ET LA PORTÉE DE LA PEV	3
2. LE NOUVEAU CONTEXTE	4
2.1. Une certaine fatigue de l'élargissement dans l'opinion publique.....	4
2.2. Un sentiment relayé au niveau politique	5
2.3. La mise en œuvre des innovations institutionnelles du Traité de Lisbonne.....	5
2.4. La question des frontières ultimes de l'Union.....	5
3. LES PRINCIPALES QUESTIONS POSÉES PAR LA PEV	6
3.1. Quels partenaires ?	6
3.2. La distinction entre les voisinages Est et Sud.....	7
3.3. Union ou Etats membres.....	7
3.4. La place respective du bilatéral et du multilatéral	7
4. LES SCENARIOS PLAUSIBLES.....	8
4.1. La fixation définitive des frontières de l'UE	9
4.2. L'élargissement de l'UE à l'ensemble du continent	9
4.3. Ni frontières définitives, ni ouverture sans limites : repenser la PEV.....	9
<i>Un « dispositif cadre »</i>	10
<i>Des coopérations multilatérales</i>	10
<i>Des accords bilatéraux</i>	11
CONCLUSION	12

AUTHORS:

Jacques KELLER-NOËLLET is Senior Research Fellow at **EGMONT** - The Royal Institute for International Relations - Bruxelles

Sami ANDOURA is Research Fellow at **EGMONT** - The Royal Institute for International Relations - Bruxelles

Quel avenir pour la Politique européenne de voisinage ?

Bien qu'assez récente dans sa forme actuelle, la politique européenne de voisinage (PEV) a déjà donné lieu à quantité de gloses souvent contradictoires. Afin de tenter de mettre un peu d'ordre dans le débat - à défaut d'idées vraiment neuves - il est proposé d'aborder successivement : les origines et la portée de la PEV (1), le nouveau contexte dans lequel la PEV est appelée à opérer (2), les principales questions qui se posent à son sujet (3) et enfin les scénarios plausibles pour l'avenir (4).

1. LES ORIGINES ET LA PORTÉE DE LA PEV

Depuis ses origines, la géographie étant ce qu'elle est, la Communauté européenne a eu des voisins. Mais pendant longtemps, beaucoup d'entre eux furent, en quelque sorte, des voisins *empêchés* pour cause de rideau de fer à l'est ou de dictatures au sud. Les dictatures s'étant effondrées et le rideau de fer étant tombé, la Communauté, puis l'Union ont rattrapé le temps perdu à marches forcées pour s'élargir à une bonne partie du continent.

Les conditions particulières dans lesquelles sont intervenus ces élargissements - et notamment le dernier en 2004 - ne sont pas sans influence sur la perception actuelle de la question des frontières de l'Union et de son voisinage immédiat. En effet, la coïncidence entre la fin de la division tragique du continent et le dernier élargissement a eu deux conséquences: d'une part elle a conféré à l'idée d'élargissement une connotation essentiellement positive, presque *morale*, et d'autre part elle a conduit à considérer qu'il fallait éviter à tout prix, à l'avenir, de recréer de nouvelles lignes de division entre l'Union et les pays européens restés à l'extérieur. La question se pose de savoir si ces deux impératifs « moraux » ont aujourd'hui la même pertinence que celle qu'ils ont pu avoir dans le passé.

La PEV en tant que telle a été élaborée en deux temps. Le document présenté en mars 2003 par la Commission européenne¹ intitulé « *Wider Europe* » proposait la constitution d'un espace encore assez vague de paix, de stabilité et de prospérité autour de l'Union sans se référer explicitement à l'élargissement mais sans l'exclure

¹ European Commission, Communication on Wider Europe: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003) 104 final, 11 March 2003.

non plus. Un an plus tard, une communication² plus ambitieuse visait cette fois expressément une *politique de voisinage* destinée à établir une relation privilégiée basée sur des valeurs communes, une aide substantielle et une étroite coopération dans tous les domaines, y compris les plus sensibles. Dans le sillage et dans la logique de la politique d'élargissement, la politique de voisinage de l'Union a donc comme objectif de sécuriser son environnement immédiat par la normalisation économique et la démocratisation. Par son ambition, ce programme pouvait certes apparaître comme une *alternative* à l'adhésion mais, aussi bien - et pour les mêmes raisons - comme une *préparation* à cette dernière.

Cette ambiguïté originelle a été renforcée par la similitude entre la méthode et les instruments mis en œuvre par la politique de voisinage et ceux utilisés pendant la période de préadhésion. Ainsi les *partenariats de préadhésion* deviennent des *plans d'action* et MEDA et TACIS ont été regroupés sous le nom d'instruments de partenariat de voisinage européen, etc. Quant à la méthode, elle s'inspire largement du *principe de conditionnalité* dont l'efficacité est elle-même « conditionnée », en dernière analyse, par la perspective d'un bénéfice politique tangible à terme qui, dans l'esprit de beaucoup de partenaires, ne peut être que l'adhésion.

2. LE NOUVEAU CONTEXTE

Le contenu de la PEV n'est pas immuable. Il dépend, entre autres, de l'évolution du contexte politique, non seulement dans l'Union mais aussi dans les pays partenaires. Or plusieurs développements récents sont de nature à influencer l'avenir de la relation entre l'Union et sa périphérie.

2.1. Une certaine fatigue de l'élargissement dans l'opinion publique

La tentation existe dans l'opinion publique de mettre sur le compte des dernières adhésions jugées trop hâtives et mal préparées les récents déboires de l'Union et notamment le rejet du traité constitutionnel en France et aux Pays Bas. Ces craintes se manifestent aujourd'hui d'autant plus ouvertement que le conditionnement psychologique lié à l'impératif *moral* de la réunification du continent tend à s'estomper avec le temps et avec l'éloignement des candidats potentiels du cœur du continent. D'autre part il est indéniable que le débat très virulent dans certains pays sur la vocation ou non de la Turquie à intégrer l'Europe rejaillit négativement sur la question plus générale de l'élargissement.

² European Commission, Communication on European Neighbourhood Policy – Strategy Paper, COM (2004) 373 final, 12 May 2004.

2.2. Un sentiment relayé au niveau politique

On constate aujourd'hui que ce mouvement d'opinion (qui n'est pas sans influence potentielle sur le résultat des consultations électorales) est relayé par certains responsables politiques soucieux de ménager leur clientèle. C'est vrai au niveau national, avec par exemple l'introduction dans la Constitution française de l'obligation de recourir au référendum pour tout nouvel élargissement au-delà de la Croatie³. C'est aussi le cas dans une certaine mesure au niveau de l'Union, avec le retour en force du concept de *capacité d'intégration*⁴, remis au goût du jour ou bien encore la récente prise de position publique du député européen Elmar Brok⁵ en faveur d'une *pause* dans le processus d'élargissement.

2.3. La mise en œuvre des innovations institutionnelles du Traité de Lisbonne

Il est généralement admis qu'au sortir d'une crise existentielle sans précédent dans son histoire, l'Union, doit se donner le temps de rôder ses nouvelles institutions et ses nouvelles politiques. Il est bon de rappeler à cet égard que le traité de Lisbonne ne sera pleinement d'application qu'en 2017⁶ et que, théoriquement du moins, les aménagements qu'il apporte aux traités antérieurs - et qui ne sont pas encore ratifiés - sont censés répondre aux nécessités du dernier élargissement et non aux éventuels besoins des élargissements futurs. Or il est déjà plus ou moins admis que tout nouvel élargissement dépassant une certaine ampleur, en nombre ou en taille, exigerait sans doute de se pencher à nouveau sur des questions aussi délicates et aussi controversées que la composition de la Commission ou la définition du vote à la majorité qualifiée.

2.4. La question des frontières ultimes de l'Union

Le fait que, délibérément, la question des *frontières de l'Union* ne figure pas dans le mandat du groupe de réflexion présidé par Monsieur Gonzales, chargé de réfléchir à la *place et au rôle de l'Union dans un monde globalisé* n'a pas pour autant évacué

³ La Constitution française (titre XV - Des Communautés européennes et de l'Union européenne) dispose en son article Art. 88-5. - Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République [l'article 88-5, dans sa rédaction en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe, n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004].

⁴ Voir notamment "The EU's capacity to absorb Turkey", Sami Andoura, EGMONT Institute – European Affairs Working Paper, November 2005 (www.egmontinstitute.be), et "Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?", CEPS Policy Brief No. 113, Septembre 2006 (www.ceps.eu).

⁵ Voir aussi Elmar Brok's Report on the Commission's Communication on the Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007 (29.11.2006).

⁶ Voir notamment "Special CEPS-EGMONT-EPC Joint Study: The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations", November 2007 (www.egmontinstitute.be).

une problématique qui ne pourra être ignorée si le groupe entend mener sa tâche à bien. En effet quelles que soient les contorsions dialectiques et l'habileté ponctuelle des casuistes du Conseil européen, la question de la nature et de l'avenir à long terme de l'Union ne peut être dissociée de celle de ses frontières ultimes. La définition des frontières de l'Union vue sous l'angle téléologique est une question en soi répondant à sa propre logique, indépendamment de la nature et de l'intensité des relations que l'Union peut entretenir avec tel ou tel de ses voisins.

Tous les éléments qui précèdent, combinés avec la situation intérieure pour le moins incertaine de quelques candidats potentiels (Ukraine, Géorgie) et le retour sur la scène de la Russie, conduisent à penser qu'à l'exception des pays ayant formellement engagé des négociations d'adhésion - et encore faut-il distinguer le cas de la Turquie - tout nouvel élargissement risque d'être renvoyé à une échéance assez lointaine. Il en résultera probablement un regain d'intérêt pour la politique de voisinage ainsi qu'une plus grande « neutralité » de celle-ci par rapport à l'adhésion, du moins pour tout ce qui n'est pas Balkans occidentaux. C'est un peu comme si, dans la dialectique entre le centre et la périphérie, le balancier allait, pour un temps, revenir vers le centre. Ce mouvement invite dès lors à réfléchir à l'avenir de la PEV et peut-être - sans aucunement mettre en cause son bien fondé - à procéder à un certain recadrage de ses principes et de ses instruments, à la lumière de ces nouveaux développements.

3. LES PRINCIPALES QUESTIONS POSÉES PAR LA PEV

La politique européenne de voisinage s'est construite de manière empirique et sur un certain nombre d'ambiguïtés qui persistent en grande partie encore aujourd'hui. Toute réflexion nouvelle sur la relation de l'Union à sa périphérie suppose de clarifier un certain nombre de points.

3.1. Quels partenaires ?

Si la délimitation de la *zone euro-méditerranéenne* apparaît comme relativement stable par référence à Barcelone, il n'en est pas de même sur le *flanc Est/Sud Est*, au-delà des plans d'action PEV conclus avec cinq pays⁷. En dehors de la question implicite de la vocation de ces pays à l'adhésion, deux interrogations demeurent concernant d'une part l'intégration ou non de la Russie dans la PEV et d'autre part la limite orientale de cette dernière : Mer Noire ou Mer Caspienne ? Quant aux Balkans occidentaux, s'ils ne font plus partie de la PEV *stricto sensu* puisqu'ils sont désormais traités dans le contexte de l'élargissement, ils resteront encore longtemps, pour certains d'entre eux, dans une logique de voisinage.

⁷ Moldavie et Ukraine en 2005, et Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie en 2006.

3.2. La distinction entre les voisinages Est et Sud

Même coiffées par le même concept, les situations objectives et les ambitions entre l'Est et le Sud de l'Europe sont très différentes. En effet si, à l'Est, la perspective d'adhésion est envisageable et même, dans certains cas, envisagée, elle semble, par contre, tout à fait exclue s'agissant de la périphérie méridionale. Pour le dire autrement alors que dans le cas du Sud, la politique de voisinage est essentiellement une question de *moyens*, elle est aussi, dans le cas de la périphérie orientale, une question de *destin*. Il serait cependant illusoire de vouloir dissocier complètement les deux dimensions du voisinage. En effet pour des raisons d'équilibre politique interne à l'Union, toute initiative sur l'un des fronts semble devoir être compensée, d'une manière ou d'une autre, par un développement sur l'autre front et, si les finalités restent différentes, un certain parallélisme dans les moyens est toujours revendiqué. C'est aujourd'hui un des arguments principaux avancés par la France pour justifier son initiative méditerranéenne.

3.3. Union ou Etats membres

Dans ses propositions pour une *Union méditerranéenne*, la France semblait suggérer que seuls y seraient conviés les Etats membres riverains de la Méditerranée ainsi que l'Union en tant que telle, représentée par la Commission et le Haut Représentant. Cette conception qui plaçait l'initiative en dehors du giron de l'Union, s'est heurtée à de fortes objections au nom de l'orthodoxie communautaire notamment de la part de l'Allemagne. Après avoir suggéré un temps de recourir au concept de membre associé, la France s'est finalement ralliée aux vues de la majorité et a accepté que l'ensemble des Vingt sept participant à ce qui est devenu, dans les conclusions du Conseil européen de mars 2008,⁸ un simple prolongement du processus de Barcelone sous l'appellation nouvelle d'« Union pour la Méditerranée ».

3.4. La place respective du bilatéral et du multilatéral

Le processus de Barcelone consacrait la méthode multilatérale axée sur une approche régionale ayant pour objectif la création d'une zone de libre échange en 2010 ainsi que la promotion de valeurs communes. Le moins qu'on puisse dire est que les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes. La trop grande diversité des pays du Sud a rendu ce multilatéralisme largement fictif et les bénéfices attendus s'en sont trouvés largement compromis. Devant ce demi échec, les promoteurs de la nouvelle PEV ont à nouveau privilégié le bilatéralisme classique qui permet à l'Union d'approfondir sa relation avec ses voisins de manière plus sélective (différenciation), plus exigeante (conditionnalité positive) et, au final, plus ambitieuse puisqu'elle peut déboucher dans la meilleure des hypothèses sur ce que

⁸ Presidency Conclusions, Brussels European Council, 13/14 March 2008, 7652/08.

le Président de la Commission Européenne Romano Prodi avait pu qualifier en son temps de « *tout sauf les institutions* »⁹. Avec la récente proposition française il semble que la dimension multilatérale retrouve une certaine faveur, l'accent étant mis, par rapport à Barcelone, sur une gouvernance plus équilibrée (coprésidence) et sur des projets très concrets dans le domaine de l'environnement, de l'énergie et des transports portés par des instruments innovants. C'est la même inspiration multilatérale qui anime certaines réflexions relatives à la périphérie orientale mettant en avant l'intérêt d'une approche basée sur la création d'une entité nouvelle (Confédération ou Commonwealth) englobant à la fois le centre et la périphérie. Ce nouveau *cercle*, pour utiliser une terminologie qui eut son heure de gloire, serait doté d'institutions propres responsables de la définition et de la mise en œuvre de politiques concertées dans des domaines d'intérêt commun. Mais, outre que l'hétérogénéité des voisins orientaux rend la chose problématique, on ne peut s'empêcher de penser que, du moins dans l'esprit de certains de ses promoteurs, il s'agit là d'une construction où, contrairement à la logique suivie jusqu'ici, c'est plutôt la périphérie qui, à terme, finirait par absorber le centre !

Il semble donc que la PEV se caractérise toujours par une grande indétermination qu'il s'agisse de ses moyens ou de ses finalités. La question se pose de savoir si le nouveau contexte évoqué plus haut conduira à lever cette ambiguïté originelle et, dans l'affirmative, dans quel sens ? A cet égard il est intéressant de noter que le traité de Lisbonne contient un article spécifique relatif à la politique de voisinage¹⁰. Indépendamment de son contenu - sans grande originalité, il faut le reconnaître - l'existence même de ce nouvel article justifie qu'on s'interroge sur sa raison d'être et sur l'opportunité qu'il pourrait offrir de refonder la PEV sur des bases plus rationnelles et plus solides.

4. LES SCENARIOS PLAUSIBLES

Aussi longtemps que l'Union n'aura pas formellement défini son aire géographique (ce qui reste une option mais pas la plus probable, cf. infra), il sera pratiquement impossible de distinguer, dans l'élaboration des scénarios, la question de la politique de voisinage de celle des frontières. Par ailleurs, l'avenir des relations avec la périphérie méridionale dépendra largement du sort réservé aux propositions que va présenter la Commission sur base des idées françaises. Sous ces réserves, les

⁹ Voir notamment le discours de R. Prodi, « L'Europe élargie : Une politique de proximité comme clé de la stabilité », Europa Press Release, SPEECH/02/619, 06/12/2002.

¹⁰ Le Traité de Lisbonne insère au Titre I – Dispositions communes l'article 7bis suivant :

« 1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des 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.

Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique. »

principaux scénarios relatifs à la PEV peuvent être schématisés comme suit en allant du moins probable au plus probable.

4.1. La fixation définitive des frontières de l'UE

L'Union fixe sa frontière définitive à ses limites actuelles, élargies à terme aux Balkans occidentaux et éventuellement à la Turquie avec comme conséquence que les autres pays limitrophes deviennent *ipso facto* des *voisins définitifs*, c'est-à-dire sans perspective d'adhésion. Assez paradoxalement, un des effets de ce statut de *voisin définitif* pourrait être de décomplexer les actuelles relations de voisinage. En effet ces relations, débarrassées de l'hypothèque de l'adhésion, pourraient dès lors se fixer des objectifs plus ambitieux sans y voir un préjugé en faveur d'un futur élargissement. Cette option reste cependant très improbable en l'état actuel des choses et il en ira ainsi aussi longtemps que la conviction prévaudra, à tort ou à raison, que la perspective d'adhésion (même totalement hypothétique) constitue le *levier* le plus efficace de la politique extérieure de l'Union dans son environnement immédiat (*golden carrot*).

4.2. L'élargissement de l'UE à l'ensemble du continent

L'Union affirme ouvertement sa vocation à s'étendre progressivement à l'ensemble du continent (comme le laissent entendre notamment certains propos récents tenus par D. Miliband¹¹). Cette solution est tout aussi improbable pour plusieurs raisons. D'abord le phénomène incontestable de *fatigue de l'élargissement* ferait courir le risque d'un conflit majeur avec l'opinion publique - ou du moins certaines opinions publiques - déjà très réticentes sur le principe de l'extension aux Balkans et à la Turquie. A cela s'ajouteraient la difficulté de se mettre d'accord sur les frontières ultimes (Mer Noire ou Mer Caspienne ? Russie ou pas ? Etc.) et *last but not least* le fait - trop souvent occulté - qu'une Europe à l'échelle du continent n'évacuerait pas la problématique du voisinage mais ne ferait que la reporter sur des confins encore plus incertains. La banalité selon laquelle une frontière en cache nécessairement une autre mériterait à cet égard d'être plus souvent rappelée.

4.3. Ni frontières définitives, ni ouverture sans limites : repenser la PEV

Le scénario selon lequel l'Union persiste dans le flou actuel et *continue à se penser sans frontières fixes* est le plus vraisemblable non seulement parce que c'est la solution de facilité, mais parce que c'est le meilleur moyen *d'occuper l'espace et de gérer le temps dans l'intérêt bien compris de tous*. Dans cette optique la PEV serait poursuivie sous sa forme actuelle tout en s'efforçant d'en enrichir le contenu

¹¹ Voir notamment : Speech by The Rt Hon David Miliband, Member of Parliament for South Shields and Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, at the opening of the 2007/2008 academic year of the College of Europe in Bruges, 15 November 2007 (www.coleurop.be).

et les procédures. Dans l'hypothèse d'une période de consolidation assez longue (10 à 15 ans) pendant laquelle l'Union suspendrait toute décision susceptible de préjuger dans un sens ou dans un autre un futur élargissement (idée de pause ou de moratoire), il conviendrait d'offrir, notamment aux partenaires orientaux un **modèle original de coopération dynamique et structurée dans la durée**. Cette coopération porterait sur des secteurs concrets d'intérêt commun comme l'énergie, la formation, la sécurité, les infrastructures et l'ouverture des marchés, avec un appui financier accru de l'Union ; elle se fonderait sur l'octroi d'un **statut revalorisé de Membre associé à l'Union** (nouveau label à imaginer) dont le cadre général et les modalités - suffisamment ambitieuses - seraient définis sur la base des nouvelles dispositions sur le voisinage contenues dans le traité de Lisbonne. Cette solution aurait le mérite de placer la relation *ab ovo* sur un pied différent de celui de l'élargissement.

Afin de consacrer le parallélisme entre Est et Sud tout en permettant la différenciation indispensable, on pourrait imaginer un **nouvel Instrument communautaire de voisinage** comportant trois volets : un « **dispositif cadre** », des **coopérations multilatérales**, et des **accords bilatéraux**.

Un « dispositif cadre »

Un « **dispositif cadre** » s'adressant à tous les pays voisins remplissant certaines conditions minimales qui fixerait les règles générales de la relation de voisinage avec l'Union, c'est-à-dire : a) les différents degrés (trois ou quatre) dans l'intensité de la coopération bilatérale allant de la plus sommaire à la plus exigeante à la fois dans la conditionnalité et les avantages - cela permettrait de maintenir la motivation des participants en leur offrant une réelle perspective d'évolution ; b) la possibilité de créer des sous-ensembles auxquels s'appliqueraient certaines procédures de coopération multilatérale ; c) l'énumération des instruments techniques et financiers susceptibles d'intervenir à l'appui de la politique de voisinage.

Des coopérations multilatérales

Les **coopérations multilatérales** décidées en application du point b) ci-dessus : c'est dans ce contexte que seraient définies par exemple les modalités de la nouvelle « Union pour la Méditerranée » ; mais rien n'empêcherait d'imaginer une démarche analogue pour tout ou partie de la périphérie Est si la situation le justifiait.

Des accords bilatéraux

Des accords bilatéraux correspondant à différents niveaux d'ambition préalablement définis. Cette solution aurait l'avantage de permettre une réelle différenciation entre les divers partenaires, au départ et dans la durée, puisque le passage d'un niveau à un autre ne pourrait se faire qu'au bout d'un certain délai lorsque les possibilités offertes par la première relation auraient été épuisées avec succès. Les domaines d'action concernés par cette coopération graduelle seraient notamment : le commerce (pouvant aller jusqu'au modèle EEA), la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit, l'énergie (extension du marché intérieur), les transports (et notamment les réseaux énergétiques), les mouvements de personnes, les ressources budgétaires, l'association des états partenaires à la PESC et la PESD, etc.

L'étape ultime conférerait le statut revalorisé de **Membre associé à l'Union** sans préjuger d'aucune façon la perspective d'une adhésion puisque le statut en question se situerait toujours dans le cadre strict de la politique de voisinage.

Cette approche est loin d'être une révolution copernicienne. Comme on l'aura compris, elle se borne à replacer dans un cadre commun les différents éléments de la politique actuelle. *Mais ce faisant elle présenterait l'avantage de distinguer plus clairement - juridiquement et politiquement - la problématique de voisinage de celle de l'élargissement* conformément à l'esprit et à la lettre du nouveau traité. Par ailleurs elle aurait l'avantage de discipliner un processus aujourd'hui largement anarchique, en canalisant les efforts de part et d'autre vers un enrichissement progressif mais réel de la relation de voisinage plutôt que vers des relations artificielles et ambiguës fondées sur la vague espérance - qui risque d'être déçue - d'une adhésion bâclée.

Il va de soi qu'une telle approche suppose que la phase finale de la relation - et notamment le statut revalorisé d'Etat associé à l'Union - donne suffisamment d'avantages aux pays voisins pour qu'ils acceptent d'entrer dans cette logique. On pourrait envisager, entre autres, un soutien financier important et diversifié, une participation aux agences européennes, et un volet institutionnel ambitieux comportant un niveau élevé de concertation politique (création d'une structure commune de coopération politique) ainsi qu'une possibilité de codécision sur des sujets d'intérêt véritablement commun (participation sous certaines conditions au *décision shaping*, sans toutefois mettre en cause, en dernier ressort, l'autonomie de décision interne de l'Union).

CONCLUSION

Le temps est sans doute venu de considérer qu'à l'Est, la politique de voisinage, pour être à la hauteur, ne doit pas nécessairement devenir l'antichambre de l'adhésion et qu'au Sud, une nouvelle perspective de coopération étroite, plus pragmatique, plus équilibrée et plus prometteuse doit être offerte aux partenaires riverains de la méditerranée. Dans les deux cas, il importe, au-delà des faux semblants et des fausses perspectives, de fixer des règles claires et généreuses qui permettront à l'Union et à ses partenaires d'enrichir progressivement et concrètement la substance de leur relation de voisinage sans jamais en limiter l'ambition ni en préjuger la suite.

Jacques KELLER-NOËLLET is Senior Research Fellow at EGMONT - The Royal Institute for International Relations

Sami ANDOURA is Research Fellow at EGMONT - The Royal Institute for International Relations

About the EGMONT Institute

The Royal Institute for International Relations, EGMONT (former IRRI-KIIB), founded in 1947 by eminent Belgian political leaders, is an independent think-tank based in Brussels. Its interdisciplinary research is conducted in a spirit of total academic freedom. A platform of quality information, a forum for debate and analysis, a melting pot of ideas in the field of international politics, the Institute's ambition - through its publications, colloquia, seminars and recommendations - is to make a useful contribution to the decision-making process.

Drawing on the expertise of its own research fellows, as well as that of external specialists, both Belgian and foreign, it provides analysis and suggests international policy options that are meant to be as operational as possible through our three programmes: **European Affairs, Security & Global Governance, and Central Africa.**

Along with research and meetings, the Institute has also developed **specialised training activities**, both in Brussels and abroad. It can, on request, offer specific programmes for visiting and resident diplomats and foreign professionals.

About the European Affairs Programme

The "European Affairs" Programme started its work in 1995. It has been in charge of drafting studies, syntheses, proposals and amendments at the request of the Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation as well as other ministries, in the context of several European negotiations. Since 1995, it has been associated with the negotiations preparing the Amsterdam Treaty, Agenda 2000, the Nice Treaty and the activities of the European Convention. It has contributed in many ways to the Belgian presidency of the European Union in 2001.

Research studies are published either in "Studia Diplomatica" or as Egmont Papers or Working Papers series on our website, thus giving our readers access to structured information about current matters. Certain issues are also the object of conferences and seminars. Such activities respond to the wish to initiate as broad a discussion as possible on the future of Europe.

EGMONT - European Affairs Program's Main Areas of Research are : Internal policies of the EU ; Justice, Liberty and Security ; External dimension of the EU ; and Institutional matters.

EGMONT - European Affairs Program's Current Research Projects are : Treaty Reform and European Institutions ; Towards a new Energy Policy for Europe ; New perspectives for Climate Change ; The EU - Russia Partnership ; and Budget Reform and Common Agricultural Policy.

Publications

- 📄 Karel Van Hecke & Tania Zgajewski, *The Kyoto Policy of Belgium*, EGMONT Paper n° 18, Feb. 2008.
- 📄 Sven Biscop, "La Stratégie européenne de sécurité : mettre en oeuvre l'approche holistique", in *L'Europe de la défense : acteurs, enjeux et processus*, Les Champs de Mars n° 19, Jan. 2008.
- 📄 Joint Study CEPS, EGMONT and EPC: *The Treaty of Lisbon - Implementing the Institutional Innovations*, Nov. 2007.
- 📄 *Studia Diplomatica* Vol. LX: 2007, n° 2: *Towards a real European Energy Policy?*, Franklin Dehousse (ed).

Events

- **5 March 2008:** "The current situation and context of the Palestinian refugees" with H.E. Karen Koning Abuzayd, Commissioner-General of the UNRWA: organised by EGMONT and UNRWA
- **10 March 2008:** "Ukraine Government's programme for 2008" with Prime Minister Mme Tymoshenko, organized by EGMONT, The Mission of Ukraine to the EU and the EU Ukraine Business Council.
- **17-18 March 2008:** "World Inequality: A Challenge to Globalisation" organized by EGMONT.

Contact



Tel : + 32 (0)2 223 41 14

Fax : + 32 (0)2 223 41 16

Rue de Namur, 69
B-1000 Brussels
BELGIUM

E-mail : info@egmontinstitute.be