

# Compte rendu

## Commission chargée des affaires européennes

Mardi 2 juin 2009  
17 h 15

### Compte rendu n° 107

Audition, commune avec la Commission des affaires étrangères, de M. Eneko Landaburu, directeur général des relations extérieures de la Commission européenne, sur le partenariat oriental et les autres aspects des relations extérieures de l'Union européenne..... 3

**Présidence de  
M. Thierry Mariani,**  
*Vice-président, puis de  
M. Pierre Lequiller,*  
*Président de la  
Commission chargée  
des affaires  
européennes,*  
**et de M. Axel  
Poniatowski,**  
*Président de la  
Commission des  
affaires étrangères*





## COMMISSION CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 2 juin 2009

**Présidence de M. Thierry Mariani, Vice-président de la Commission chargée des affaires européennes, puis de M. Pierre Lequiller, Président de la Commission chargée des affaires européennes, et de M. Axel Poniatowski, Président de la Commission des affaires étrangères**

*La séance est ouverte à dix-sept heures trente.*

### **Audition, commune avec la Commission des affaires étrangères, de M. Eneko Landaburu, directeur général des relations extérieures de la Commission européenne, sur le partenariat oriental et les autres aspects des relations extérieures de l'Union européenne**

**M. Thierry Mariani, Vice-président de la commission chargée des affaires européennes.** Mes chers collègues, dans l'attente de l'arrivée imminente de nos deux Présidents retenus dans l'hémicycle, je me propose, avec votre accord, d'accueillir M. Eneko Landaburu, directeur général des relations extérieures de la Commission européenne, sur le partenariat oriental et les autres aspects des relations extérieures de l'Union européenne

**M. Eneko Landaburu, directeur général des relations extérieures de la Commission européenne.** *Le partenariat oriental*, concept nouveau et encore très fragile, est né d'une initiative politique prise par l'Union européenne afin de renforcer les objectifs de stabilité, de prospérité et de sécurité poursuivis avec la politique de voisinage. L'idée en avait été émise voilà deux ans par les Polonais et les Suédois, quelque peu jaloux que la Méditerranée soit l'axe principal de la politique de voisinage, et la Commission avait alors promis de faire une communication ce printemps pour que le débat s'engage sur cette question. La crise survenue l'été dernier en Géorgie a conduit le Conseil européen du mois de septembre, sous présidence française, à donner un coup d'accélérateur en demandant à la Commission de présenter plus rapidement des propositions.

La crise géorgienne de même que le différend commercial et politique entre l'Ukraine et la Russie, avec ses répercussions sur l'approvisionnement en gaz pour certains de nos Etats membres, ont montré toute la fragilité et l'instabilité de cette zone. Aussi le partenariat oriental vise-t-il à présenter aux six pays concernés – à savoir les trois du Caucase du Sud plus la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie – une offre de coopération. La crise financière et économique qui a mis en difficulté ces différents pays n'a fait qu'accroître la nécessité de renforcer nos relations avec eux, sachant également que le processus démocratique au sein de la zone est extrêmement fragile. J'en veux pour preuve les lendemains des élections en Moldavie, la situation interne épouvantable en Ukraine – les tiraillements entre le président Iouchtchenko et Mme Timochenko rendant impossible une réforme de la Constitution qui assurerait pourtant la stabilité démocratique à ce pays –, de même que les manifestations contre le pouvoir en Géorgie ces derniers jours.

Le partenariat oriental, ainsi qu'il ressort de la communication de la Commission qui a été discutée et acceptée en début d'année au Conseil européen, tourne autour de trois grands axes.

Le premier tend à renforcer notre politique de coopération bilatérale avec chacun de ces pays, c'est-à-dire en fait à consolider la politique de voisinage. Trois propositions répondent à cet objectif :

- la négociation d'accords d'association, c'est-à-dire le stade le plus élevé avant l'adhésion, ce qui implique une coopération institutionnalisée dans un certain nombre de domaines entre l'Union européenne et chacun de ces pays ;

- une offre commerciale et financière afin de mettre en place, à terme, de façon progressive, une zone de libre-échange afin que ces pays puissent être plus intégrés et se rapprocher du marché européen, étant entendu que les enveloppes financières d'aide au développement de ces différents pays seraient augmentées ;

- une meilleure gestion de la circulation des personnes par une politique conjointe de limitation de l'émigration clandestine et par une certaine ouverture à une immigration légale mieux maîtrisée.

Au-delà de ce premier axe, qui tend donc à améliorer notre offre politique de partenariat bilatéral avec chacun de ces pays sur les plans de l'économie, du commerce, de la circulation des personnes et de l'aide financière, le deuxième axe a pour objet de mettre en place un grand programme de soutien aux administrations publiques – ou *comprehensive institutions building program* – comparable à l'appui administratif qui avait été proposé à l'époque aux pays candidats afin de renforcer les capacités de leurs administrations publiques.

Enfin, élément nouveau, le troisième axe tend à ajouter un volet multilatéral au partenariat, c'est-à-dire à mettre en place quatre plateformes de discussion entre l'Union européenne et l'ensemble – et non plus chacun – de ces six pays. Les quatre thèmes seront respectivement : démocratie, bonne gouvernance et stabilité ; intégration économique et convergence avec les politiques de l'Union ; sécurité énergétique ; mobilité et contacts entre les citoyens. Nous travaillons activement à la mise en œuvre de ces plateformes et les premières réunions auront lieu ce mois-ci entre des représentants des six pays et de l'Union européenne pour fixer des objectifs dans les différents domaines ainsi que le niveau de nos ambitions. Par ailleurs, un Forum de la société civile du partenariat oriental sera constitué afin d'associer les acteurs non gouvernementaux.

Le 20 mars dernier, le Conseil européen a adopté les propositions de la Commission avec la promesse d'augmenter les budgets dans le domaine de la politique extérieure en faveur de ces différents pays. Le lancement politique du partenariat oriental a été effectué le 7 mai, au cours de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne et de ces six pays – la France y étant représentée par le Premier ministre, M. François Fillon. La Commission est maintenant chargée de sa mise en œuvre, en particulier au moyen des plateformes.

Il s'agit, en conclusion, de présenter à ces pays une offre de coopération avec l'Union européenne qui soit déliée de la thématique de l'élargissement et de l'adhésion. Sachant en effet que l'élargissement n'est plus à l'ordre du jour certainement pour longtemps, il s'agit d'une offre maximale de rapprochement avec l'Union.

Dans notre esprit, cette offre ne doit pas nuire à nos relations avec la Russie. Pour avoir eu des discussions voilà un mois et demi à Moscou avec le vice-ministre compétent, je puis même affirmer que les Russes ne sont pas fondamentalement hostiles à notre offre envers ces six pays. Simplement, ils ne veulent pas que l'on passe d'une offre politique et économique à une offre de sécurité dans le cadre de l'OTAN, laquelle revêtirait pour eux un caractère beaucoup plus agressif. La Russie n'a jamais contesté l'adhésion à l'Union européenne d'aucun pays, même des pays baltes. En revanche, elle s'oppose vivement à l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine, à la Moldavie ou, évidemment, à la Géorgie dans le contexte actuel. Notre offre, mais c'est leur problème, ne fait pas plaisir aux Russes si l'on se réfère à leur politique agressive de récupération de leur zone d'influence du temps de l'Union soviétique. Notre problème est, lui, de répondre à une certaine demande de la part de pays qui tous, à des degrés divers, demandent un resserrement des liens et des contacts avec l'Union européenne.

Les Etats membres doivent bien entendu jouer un rôle essentiel dans cette première construction encore très fragile, en particulier les gouvernements des grands pays comme le vôtre.

Concernant *l'Union pour la Méditerranée* (UPM), la Commission européenne a été relativement hostile à la proposition faite par la France.

Tout d'abord, le terme « union » a pour nous – mais aussi pour Mme Merkel d'ailleurs – un sens très particulier, à savoir la libre circulation des personnes, des services, des capitaux et des biens, le tout étant servi par des politiques communes visant à animer un espace d'intégration économique à visées politiques. Il nous a paru que la proposition française – par ailleurs tout à fait respectable, intéressante et louable – était trop ambitieuse par rapport à la réalité de nos relations avec les pays de la Méditerranée, d'autant que nous vivions des difficultés sérieuses avec le processus de Barcelone.

Ensuite, les critiques adressées à ce dernier nous paraissaient excessives. Il n'était pas utile de l'attaquer à ce point pour montrer qu'une alternative pouvait faire mieux – surtout connaissant le blocage actuel. D'ailleurs, tous les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée ont alors immédiatement affirmé que si l'UPM était quelque chose de positif, elle devait aller au-delà et non pas remplacer le processus de Barcelone.

Par ailleurs, nous avons estimé qu'il fallait impliquer non pas un nombre limité de pays de l'Union européenne – les plus proches de la Méditerranée –, mais l'ensemble des Etats, même si nous ne contestons pas que des partenariats privilégiés puissent s'instaurer avec certains Etats membres. On pouvait en outre d'autant moins lancer une opération aussi ambitieuse, que nous avons contré une opération identique vis-à-vis des pays de l'Est lancée par Mme Merkel pendant la présidence allemande. C'est ce qui peut d'ailleurs expliquer en partie la position très ferme adoptée par Mme Merkel à propos de l'UPM.

A ces quelques éléments qui ont été à l'origine d'une certaine méfiance ou d'un manque de soutien, s'ajoute une analyse politique selon laquelle le blocage du processus de Barcelone était dû d'une part à la difficulté des pays partenaires du Sud et de l'Est de la Méditerranée d'aller vers une intégration régionale et, d'autre part, à la situation politique en Palestine et en Israël. Tant que l'on traînera ce boulet, la difficulté restera énorme pour faire avancer, sous quelque forme que ce soit, les relations entre l'Union européenne et l'UPM.

Pour reprendre la formule employée par M. Védrine, l'UPM c'est très bien, mais c'est un peu une chimère.

Néanmoins des éléments positifs sont à retirer de la proposition d'Union pour la Méditerranée.

D'abord, cette initiative a permis de remettre en haut de l'agenda de la politique extérieure de l'Union la question de nos relations avec le Sud. La volonté de la Commission, en tout cas, est de faire de nos relations avec le Sud et le monde arabe en général l'un des éléments prioritaires de la politique extérieure. L'initiative a, de même, favorisé de la part de pays non riverains comme la Suède ou la Pologne une prise de conscience des enjeux.

Ensuite, l'UPM se révèle être, par rapport au processus de Barcelone, une proposition de copartenariat, en instituant, à la différence du processus, des coprésidences. Dans le même ordre d'idées, le renforcement du dialogue politique par l'organisation de sommets tous les ans est une excellente chose. Notre expérience avec d'autres pays comme les Etats-Unis, le Japon ou la Russie montre en effet qu'une réunion au sommet donne une impulsion politique, oblige à faire des progrès et pousse à une meilleure coopération.

Enfin, par rapport à nos difficultés politiques d'aujourd'hui, la mise en œuvre d'un secrétariat qui permette le lancement d'un certain nombre de projets visibles dans les domaines par exemple du solaire, des routes maritimes ou encore des PME, souligne combien nos destins sont liés et combien il nous faut faire d'efforts pour améliorer notre coopération.

Evidemment, reste le problème du financement, car le budget européen ne pourra être à la hauteur des ambitions. C'est toute l'importance du secrétariat, dont le siège sera à Barcelone, et qui aura pour tâche de rechercher au sein des institutions financières internationales les possibilités de donner vie aux différents projets en matière de transports, d'énergie, de justice, de protection civile, de recherche économique, d'environnement et d'investissements.

A l'heure actuelle, le blocage est total. En effet, une minorité de pays arabes, notamment la Syrie et l'Algérie, refusent tout contact avec Israël, à la suite des événements de fin 2008 et de début 2009 à Gaza, pour mettre en œuvre ce qui a été décidé. Nous essayons cependant, avec la coprésidence française et égyptienne, de travailler sur le plan technique à des grands projets dans des domaines concrets pour lesquels nous allons débloquer 61 millions d'euros. De même, des réunions ont lieu pour savoir quelle forme donner au secrétariat, comment il gèrera nos relations et de quelle façon il s'insérera dans l'architecture globale de celles-ci.

J'ai entendu à cet égard les déclarations très pessimistes de votre ministre des affaires étrangères. On peut l'être, mais il ne faut pas pour autant cesser de travailler sur le plan technique afin d'avoir la possibilité, lorsque le déblocage interviendra, de prendre des décisions concrètes, concernant notamment la mise en place du secrétariat.

**Le Président Axel Poniatowski.** En vous priant d'excuser, Monsieur Landaburu, le léger retard de M. Lequiller et de moi-même, retenus dans l'hémicycle, je donne immédiatement la parole à mes collègues, non sans avoir remercié M. Thierry Mariani d'avoir pris l'initiative d'ouvrir cette réunion.

**M. Jérôme Lambert.** La Commission chargée des affaires européennes, préoccupée par la politique de voisinage de l'Union, souhaite contribuer à une évolution positive en ce domaine. À cet égard si je partage, à propos du partenariat oriental, l'analyse de nos relations avec la Russie – avec laquelle il nous faut agir avec détermination, mais aussi avec une certaine mesure –, quelle est l'attitude des Etats-Unis par rapport à cette politique de rapprochement ?

Par ailleurs, pourriez-vous évoquer la situation au Bélarus ainsi que les conditions nécessaires selon vous pour bien faire les choses avec le régime de Minsk ?

**M. Jacques Myard.** Je ne peux laisser dire que si le partenariat ne plaît pas aux Russes, ce n'est pas notre problème. Si nous commençons par braquer les Russes en matière de politique de bon voisinage, ce serait en effet avoir tout faux.

Par ailleurs, je sais, pour connaître l'économie générale des accords de coopération bilatéraux de l'Union, tels ceux signés avec la Tunisie et le Maroc, que de tels accords sont, si l'on n'y prend garde, très déstabilisateurs pour les économies des pays concernés. Aussi, entendre parler de libéraliser les échanges face à des économies très mal développées, me semble légèrement décalé, surtout dans la situation actuelle.

Je crains, sachant que les Polonais par exemple n'ont pas les mêmes objectifs que ceux de la France dans les relations avec les six pays en question – ce que je comprends d'ailleurs très bien –, que l'on ne recherche finalement soit le plus petit dénominateur commun, soit, à la suite de surenchères, la fuite en avant.

Quant à l'Union pour la Méditerranée, si la France a été critiquée, c'est elle qui, en fin de compte, avait raison. Devant le blocage actuel – en raison des événements en Palestine, sans oublier le Sahara occidental –, il nous faut, pour développer nos relations sur le flanc Sud, multiplier les politiques bilatérales et non entreprendre une démarche multilatérale. La communautarisation de la démarche de l'Union ne peut faire avancer les choses.

**M. Jean-Louis Bianco.** Contrairement à M. Myard, j'ai cru comprendre que la Russie ne voyait pas d'objection majeure au projet de partenariat oriental dès lors que, par un biais ou par un autre, les questions de sécurité n'étaient pas abordées.

S'agissant de l'Union pour la Méditerranée, quels seraient les pas concrets qui montreraient que le projet avance ?

Concernant le partenariat oriental, comment devrait fonctionner le Forum de la société civile ?

**M. Eneko Landaburu.** S'agissant, Monsieur Lambert, de l'attitude des Etats-Unis par rapport au partenariat oriental, Mme Clinton, que nous avons reçue voilà un mois et demi à Bruxelles – donc avant que la stratégie américaine soit totalement définie sur certains dossiers – s'est montrée préoccupée par l'évolution récente de la politique extérieure de la Russie, laquelle semble vouloir revenir à une certaine tension que l'on a connue sous la guerre froide. Elle est toutefois apparue consciente de la nécessité pour les Etats-Unis de changer leur stratégie vis-à-vis de la Russie. C'est ce qui explique la réunion qu'elle a alors eue à Genève avec M. Lavrov, ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie, qui a conclu au démarrage de nouvelles relations.

Le partenariat oriental ne peut offrir aux pays concernés plus que ce que l'on propose. Il s'agit en l'occurrence d'une coopération en matière économique et financière et pas dans le domaine de la sécurité – l'Union européenne n'a aucune compétence sur ce point. On ne peut donc offrir aujourd'hui à ces pays ni l'adhésion, puisque ce n'est pas à l'ordre du jour, ni la sécurité. Cette dernière se traite dans d'autres instances, à l'OTAN notamment.

En tout cas, Mme Clinton a assuré que le président Obama soutiendrait tout effort de rapprochement de ces pays avec nos objectifs, nos politiques, nos valeurs et nos principes. Il s'agissait donc d'une appréciation positive de la démarche entreprise par les vingt-sept chefs d'Etat et de gouvernement – soit les représentants de 500 millions de citoyens –, qui ont approuvé les propositions de la Commission au Conseil européen du 20 mars.

Pour ce qui est toutefois de la sécurité, Mme Clinton a précisé que les Etats-Unis étudiaient sérieusement la proposition de M. Medvedev faite à Évian concernant une grande conférence sur la sécurité de Vladivostok à Vancouver. Elle a à cet égard écouté nos arguments concernant les difficultés à poursuivre une politique agressive notamment d'installation de missiles ou de matériels nucléaires dans certains de nos Etats membres.

Pour ce qui est de la Biélorussie, nous avons, après des rapports extrêmement difficiles avec ce pays, conditionné l'ouverture d'un dialogue à une série d'éléments, notamment la libération de tous les prisonniers politiques et une loi acceptable sur la presse, afin de favoriser une certaine liberté qui n'existe pas aujourd'hui.

Lors du lancement à Prague du partenariat oriental, le vice-Premier ministre du Bélarus – même si ce n'est pas le président – a fait preuve d'une grande écoute. La Commission présentera au Conseil dans les jours qui viennent une proposition de mandat afin d'établir une coopération économique qui n'existe pas. Nous verrons quelle sera la réaction des Etats membres.

Pour revenir à la question russe, Monsieur Myard, je vous renvoie à une communication de mes services, approuvée par le président de la Commission et acceptée par l'ensemble des chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen de la fin de l'année dernière. Celui du 1<sup>er</sup> septembre nous avait en effet demandé de dresser un bilan de nos relations avec la Russie après les événements de Géorgie. Notre conclusion était que les interdépendances entre l'Union européenne et la Russie étaient telles que des liens forts, confiants et amicaux entre les deux s'avéraient une nécessité absolue. Nous avons besoin de la Russie et la Russie a besoin de nous. C'est dans cet esprit que je mène les négociations pour parvenir à un accord, c'est-à-dire à un véritable traité international, qui fixe nos relations pour les dix prochaines années.

Notre souci n'est donc pas d'ennuyer la Russie. Pour autant, nous ne devons pas être inhibés par des positions de la Russie qui gêneraient des relations de bon voisinage avec elle et avec nos voisins. Lorsque les Russes ont ressorti des archives le concept de zone d'influence, cela nous a évidemment posé problème. Nous ne voulons pas en effet entrer dans une guerre d'influence par rapport des pays qui doivent être souverains et déterminer par eux-mêmes leur destin. Ce n'est ni à la Russie ni à l'Union européenne de décider de quelle sphère d'influence ils doivent relever. Cette considération constitue notre force par rapport à la Russie.

**M. Jacques Myard.** C'est là du droit international classique, mais pas de la *Realpolitik* !



**M. Eneko Landaburu.** Nous ne nous gênons pas pour en faire. Quand la Russie mène la vie dure à la Moldavie en limitant l'importation de son vin alors que c'est peut-être le seul produit que les Moldaves peuvent leur exporter, la pression qu'ils exercent va au-delà de la politique normale. C'est une conception des relations internationales qui n'est pas la nôtre, et nous le disons aux Russes en leur conseillant de convaincre ces pays de renforcer leurs liens d'amitié avec eux, mais en utilisant des arguments qui ne soient pas ceux de la guerre froide et de l'intimidation, notamment en matière énergétique.

L'ambition, Monsieur Bianco, de la présidence française de l'UPM, est de parvenir à la tenue d'une réunion de tous les ministres membres afin, d'une part, de mettre en place le secrétariat de l'UPM à Barcelone et, d'autre part, de définir plus précisément des objectifs pour les deux ans à venir. Un énorme travail diplomatique est à l'œuvre – la Syrie bloque encore. Nous sommes bien entendu derrière la présidence française pour essayer d'apporter tous les éléments techniques permettant, si la réunion a lieu très vite, de parvenir à des conclusions.

S'agissant du partenariat oriental, nous connaissons, lors des quatre réunions prévues au mois de juin sur les quatre grands thèmes, les ambitions des différents partenaires du côté oriental : jusqu'où veulent-ils aller et des convergences peuvent-elles être trouvées ? Il conviendra également de débloquer les 350 millions d'euros prévus par les décisions politiques et qui doivent être pris sur la réserve d'un milliard d'euros du budget européen au sein de la Rubrique 4 (relations extérieures), sans enlever de l'argent à aucun autre partenaire.

Concernant enfin le Forum social, les éléments me manquent pour vous répondre. Le Comité économique et social européen y travaille.

**Le Président Axel Poniatowski.** Quelle appréciation portez-vous sur la présidence tchèque, s'agissant en particulier de la priorité qu'elle s'était donnée de promouvoir l'Europe dans le monde ?

**M<sup>me</sup> Élisabeth Guigou.** L'impression prévaut que nous acceptons une lutte d'influence entre la Russie et l'Union européenne en Ukraine, en Moldavie, en Géorgie, en Biélorussie etc. Or nous ne pouvons pas traiter tous ces pays comme l'on a traité les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Ces pays ont été d'anciennes républiques de l'Union soviétique ce que n'étaient pas la plupart des PECO – les pays baltes étant à part puisqu'ils avaient été annexés. Dans sa politique de voisinage, l'Union européenne devrait donc avoir davantage le souci de ses relations avec la Russie.

Quant au fait que les questions de sécurité n'entreraient pas dans les compétences des négociateurs des accords d'association, n'en ira-t-il pas différemment si le traité de Lisbonne est ratifié ?

S'agissant de l'Union pour la Méditerranée, le siège du secrétariat a été fixé à Barcelone, ce qui est une excellente chose. A quel moment cependant la nomination du secrétaire général pourrait-elle intervenir, sachant que les négociations sont bloquées ?

Quant à sa présidence, elle est toujours, pour la rive nord, assurée par la France bien que la présidence française de l'Union européenne se soit terminée au mois de décembre. Les Tchèques ont en effet accepté de troquer en quelque sorte la présidence de l'UPM contre celle du partenariat oriental. Les Suédois auront-ils la même attitude ou revendiqueront-ils la coprésidence de l'Union pour la Méditerranée ?

**M. Dominique Souchet.** Si le traité de Lisbonne prévoit un service européen pour l'action extérieure (SEAE), ses modalités opératoires sont très peu explicitées. Dans l'hypothèse où le traité serait ratifié, où ce service serait-il positionné par rapport à la Commission et au Conseil dont il devrait relever, quel serait son format et serait-il composé de diplomates nationaux détachés ?

**M. Daniel Garrigue** Alors que l'on a voulu à tout prix réunir les Palestiniens et les Israéliens au sein de l'UPM, pourquoi a-t-on exclu la Russie du partenariat oriental et créé ainsi une certaine asymétrie entre les deux institutions ?

S'agissant plus particulièrement de l'UPM, la situation de blocage née du conflit israélo-palestinien ne devrait-elle pas conduire à un certain zonage, c'est-à-dire à avancer avec les pays du Maghreb en attendant que la situation s'améliore dans la partie orientale de la Méditerranée ?

**M. Roland Blum.** Le 22 mai, le Président Medvedev – qui, à juste titre d'ailleurs, a des doutes sur les capacités de paiement de l'Ukraine pour ses achats de gaz russe, ce qui a eu des répercussions pour l'Europe – a déclaré, à propos du contentieux financier russo-ukrainien dans le domaine de l'énergie : « Dans cette situation (...) nous sommes prêts à aider l'Etat ukrainien, mais nous aimerions que l'Union européenne assure une partie significative de ce travail ». Quel rôle peut jouer le partenariat oriental en la matière ?

**M. Jean-Marc Roubaud.** En matière énergétique également, où en est le projet Nabucco de contournement de la Russie pour l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne ?

**M. Jean-Michel Boucheron.** Les relations avec le Sud de la Méditerranée constituent un objectif fondamental de long terme pour l'Europe. Or nous passons d'un blocage à l'autre avec le processus de Barcelone et l'Union pour la Méditerranée. Dans l'attente de la mise en place des systèmes institutionnels – quelque peu bizarres d'ailleurs –, le travail concret avance-t-il, même officieusement, s'agissant des sujets politiques fixés lors de la réunion de lancement de l'UPM ?

**M. Jacques Remiller.** Sur un plan plus général, quel rôle diplomatique l'Union européenne peut-elle avoir concernant le conflit en Afghanistan et les troubles au Pakistan ?

**M. Eneko Landaburu.** Pour ce qui est, Monsieur le Président, de la présidence tchèque, le bilan est très décevant. Dans le domaine extérieur, tout a mal commencé dès le deuxième jour avec une déclaration du Premier ministre tchèque à propos d'Israël et du conflit à Gaza. Au sein même du Conseil des ministres européen, un manque de leadership est apparu, sans parler de la difficulté à suivre les différents dossiers en dépit de personnalités remarquables et d'une bonne volonté. En tout cas, le slogan affiché par la présidence tchèque de renforcer l'Europe dans le monde ne s'est pas concrétisé, au contraire. Comment en aurait-il pu être autrement, par exemple lors du sommet entre l'Union européenne et le Japon qui s'est tenu à Prague – et où les dirigeants ont réaffirmé leur détermination de faire en sorte qu'un accord sur le climat soit trouvé lors de la Conférence des Nations unies sur le changement climatique, qui se tiendra à Copenhague à la fin de l'année 2009 –, alors que l'on sait que M. Václav Klaus, président de la République tchèque, estime, même s'il n'a pas alors parlé en son nom propre, que les débats en matière de changement climatique ne sont qu'agitation d'intellectuels ?

Cette présidence pose d'ailleurs le problème plus général des présidences tournantes, et nous encourage à appeler de nos vœux la mise en œuvre du traité de Lisbonne afin de disposer d'un président du Conseil européen et d'un Haut représentant pour la politique extérieure, vice-président de la Commission, qui assurent une continuité de la politique extérieure de l'Union. M. Poutine ne nous a-t-il pas déclaré, lors du dernier sommet bisannuel avec la délégation russe qu'il présidait, qu'il avait, en huit ans de présidence, connu seize interlocuteurs différents ?

Un grand pays peut faire avancer les choses, et de ce point de vue tout le monde reconnaît que la présidence française a eu quelques succès, mais même un petit pays comme la Slovénie peut ne pas mal travailler.

Sait-on que le Premier ministre chinois a hésité à entreprendre son premier déplacement en Europe car il se demandait si le niveau de sécurité serait suffisant et quels seraient ses interlocuteurs ? Pour parler franchement, nous ne sommes pas pris au sérieux.

Les pays dont il s'agit avec le partenariat oriental, Madame Guigou, ont tous eu des relations extrêmement fortes avec l'Union soviétique et la Russie pendant longtemps. Ce qui est jeu, ce n'est pas l'extension d'une zone d'influence, mais le libre choix de leur destin par ces pays, sans influence d'un géant voisin, qu'il s'agisse de l'Union européenne ou de la Russie. Je l'ai dit à mes interlocuteurs russes : je comprends que la Géorgie soit importante pour eux – Staline n'était-il pas géorgien ? – de même que l'Ukraine, dont une grande partie de la population à l'Est parle russe, mais si la Russie veut être une démocratie respectée et respectueuse des grandes valeurs et principes internationaux, elle ne doit pas se mêler de la politique de ces Etats.

Sur le plan de la *Realpolitik*, la Russie n'a rien à craindre de nous, sinon notre capacité à offrir à ces pays un destin à côté de nous qui soit meilleur que celui qu'ils pourraient avoir ailleurs. Si les Russes ne sont pas hostiles à notre approche, ils ont tout de même fait preuve dans leur comportement récent d'une certaine arrogance et d'une certaine pratique dont ils usaient dans le domaine international du temps de l'Union soviétique. Pour autant, cela ne doit ni nous impressionner ni nous conduire à suivre les positions de la Pologne ou des pays baltes, toujours prêts à se mobiliser au moindre problème avec la Russie. Il faut raison garder. D'ailleurs, les rapports que les principaux pays de l'Union européenne ont développés avec les Russes permettent d'éviter toute position européenne aussi émotive.

Le traité de Lisbonne permettra peut-être d'avoir une plus grande visibilité dans nos rapports avec la Russie grâce à un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la sécurité, qui sera également vice-président de la Commission et dont l'objectif sera de rendre cohérentes les actions communautaires du premier pilier et les actions intergouvernementales du deuxième. J'espère surtout qu'avec cette nouvelle figure, l'Union européenne aura une capacité, qu'elle n'a pas eue jusqu'à présent, de réflexion prospective et de propositions politiques. Ni mon ami et compatriote, M. Javier Solana, ni la Commission européenne n'ont pu toujours mettre en avant l'intérêt européen dans un certain nombre de dossiers. J'espère qu'à l'avenir on pourra sinon résoudre tous les problèmes, du moins discuter de façon plus sérieuse des vrais sujets.

Pour ce qui est du secrétaire général de l'Union pour la Méditerranée, la France avait accepté qu'il s'agisse d'un ressortissant du Sud de la Méditerranée. La personnalité jordanienne qui a été proposée ne fait cependant pas l'unanimité – si des dissensions se font jour souvent au sein de l'Union européenne, nos partenaires du Sud de la Méditerranée en ont

beaucoup plus que nous quand il s'agit de désigner un responsable quelconque ! Nous travaillons à cette désignation, mais les négociations n'avancent pas vite.

S'agissant de la présidence, si les Tchèques avaient en effet laissé les Français s'en charger, les Suédois ne sont pas du même avis, estimant que les traités existants impliquent que les présidences de ce type ne peuvent être déconnectées du changement de présidence de l'Union tous les six mois. Le Quai d'Orsay m'a fait savoir que des négociations étaient en cours à ce sujet et qu'un compromis pourrait permettre de connaître six mois d'activité apaisés. Avec le traité de Lisbonne, la présidence extérieure de l'Union dépendra, selon leurs compétences, des présidents du Conseil européen et de la Commission. Cependant, le gouvernement espagnol a d'ores et déjà fait savoir qu'il comptait prendre la présidence pour deux ans à la suite de la France. Comme cela ne sera pas possible, selon nos juristes, avec le traité de Lisbonne, le règlement de cette affaire risque d'entraîner une difficulté sérieuse.

Pour ce qui est, Monsieur Souchet, du service européen pour l'action extérieure, nous y travaillons de manière discrète afin de ne pas donner l'image d'eurocrates apatrides bruxellois concoctant l'avenir de l'Europe comme si l'appui populaire dès avant le second référendum irlandais était acquis. Pour autant, le périmètre du service est assez bien défini. Il comprendrait d'abord ma direction générale, principalement, ainsi qu'une partie de la direction générale du développement, afin d'assurer le suivi des affaires communautaires et de coordonner les interventions sectorielles des autres services de la Commission – commerce, énergie, transport, aide au développement, etc. Il comprendrait en outre les services de M. Javier Solana, c'est-à-dire la direction générale chargée de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la direction de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) qui en est une partie intégrante. Les Etats membres seraient invités à y détacher des diplomates pour des périodes de quatre à huit ans selon une forme juridique à définir.

On constituerait ainsi une structure au service du vice-président de la Commission, Haut représentant, qui couvrirait l'ensemble des compétences du premier et du deuxième pilier et qui serait composée de fonctionnaires nationaux détachés pour un temps et régis par un même statut. Un tel service *sui generis* extérieur à la Commission et au Conseil travaillerait ainsi de façon autonome. Il pourrait avoir son siège, selon le président Barroso – qui devrait paraît-il être reconduit –, au treizième étage du Berlaymont, bâtiment de la Commission, sachant que je propose pour ma part que ce service soit localisé dans un bâtiment qui ne soit ni celui de la Commission ni celui du Conseil, mais situé entre les deux, à savoir le Charlemagne.

Si la Russie, Monsieur Garrigue, est exclue du partenariat oriental, c'est parce qu'elle a refusé notre invitation, estimant être une grande puissance dont la politique extérieure est déterminée selon ses propres objectifs stratégiques, sans partenariat avec d'autres pays.

Quant à l'UPM, je vois difficilement la mise en œuvre d'un système de zonage pour le moment, faute de l'existence d'un Maghreb partenaire. La Commission va toutefois prendre une initiative pour essayer de créer les conditions minimales d'un début de dialogue entre les différents partenaires. Il faut cependant savoir que la politique de voisinage que nous pratiquons à l'Est, nous la pratiquons aussi au Sud. Si nos relations avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée évoluent, c'est d'ailleurs dû à nos politiques de voisinage. Nous venons, par exemple, de négocier un plan d'action très ambitieux de coopération avec le Maroc – avec l'intervention du budget européen, de la Banque européenne d'investissement

(BEI) et d'acteurs privés – de même qu'avec l'Algérie, mais dans une moindre mesure. Et la même politique fonctionne très bien avec la Jordanie et Israël.

A défaut, pour le moment, d'une politique globale, nous menons ces politiques au niveau national après les avoir été définies d'un commun accord sur la base de plans concrets de trois ans, en fonction des ambitions de chacun.

S'agissant, Monsieur Blum, de la sécurité énergétique, je ne vois pas très bien ce que l'on peut faire ensemble avec ces six pays, sinon leur proposer de se rapprocher de nos législations et de notre marché énergétique. Nous pouvons les aider à atteindre des objectifs en matière d'énergies renouvelables et à diminuer leur dépendance énergétique vis-à-vis de l'extérieur, mais il me semble difficile, à ce stade, d'aller au-delà.

Pour ce qui est du contentieux financier russo-ukrainien, le Président Barroso a clairement indiqué hier soir qu'il n'y avait pas d'argent dans le budget européen pour financer le stockage de gaz en Ukraine, ce qui permettrait à ce pays d'alimenter en gaz l'Union européenne selon les besoins, et que ce n'était de toute façon pas à l'Europe de prendre en charge un tel financement. M. Berlusconi a cependant dit le contraire en promettant à M. Poutine qu'il mettrait le sujet à l'agenda du Conseil européen du 18 juin. Nous verrons alors ce qu'il en sera entre ces positions divergentes. Les Russes voudraient en fait nous rendre responsables de l'Ukraine alors qu'à ce jour aucune défaillance financière de la part de ce pays n'est à déplorer cette année – la société ukrainienne d'hydrocarbures Naftogaz nous l'a confirmé.

Concernant, Monsieur Roubaud, le projet Nabucco, une réunion des chefs d'Etat et de Gouvernement concernés – dont le Président turc et le Président azéri, M. Aliev – a eu lieu à Prague à la suite du lancement du partenariat oriental. Un grand progrès a alors été accompli car la Turquie, par la voix de son président, M. Abdullah Gül, a fait preuve de flexibilité en acceptant de ne pas conditionner l'ouverture du chapitre sur l'énergie dans les négociations d'adhésion à la définition de son statut en la matière. La Turquie ne souhaitait pas en effet au départ être considérée comme pays de transit : les Turcs voulaient acheter le gaz, comme le font les Russes, auprès des Azéris ou des Kazakhs, et nous le vendre ensuite. Notre idée était plutôt de payer une redevance pour le passage des tuyaux, ce qui est différent.

Nous faisons en sorte que, le 30 juin, soit soumise une sorte de mémorandum qui permette de définir l'engagement des pays fournisseurs, notamment l'Azerbaïdjan et le Turkménistan – qui souhaite se délier de la tutelle russe –, de préciser les conditions générales de la transition et de déterminer l'engagement des acheteurs par rapport aux producteurs et aux pays de transit. Si l'on arrive à tenir les délais, je pense que le projet Nabucco n'est pas mort, même si le gazoduc russe *South stream*, qui doit passer par la Bulgarie, constitue une concurrence, et même si certains pays de l'Union européenne ne nous aident pas, la défense d'intérêts individuels nous rendant plus faibles vis-à-vis des Russes.

Concernant l'UPM, Monsieur Boucheron, un travail technique est effectué avec des représentants des Etats membres dans les sept domaines d'intervention envisagés – énergie, environnement, routes, *etc.* –, et mes services ont déjà eu des réunions avec la BEI, avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) à Londres et avec d'autres institutions financières internationales pour trouver des moyens supplémentaires indispensables à la bonne marche des choses.

Votre question, Monsieur Remiller, déborde largement du cadre de la politique de voisinage en général. Pour autant, il n'est pas question de mêler Pakistan et Afghanistan. Il s'agit de deux pays aux expériences et aux problèmes différents, notamment en matière de souveraineté, même s'il faut absolument instaurer une coopération régionale.

La Commission comme l'ensemble des Etats membres soutiennent la stratégie qui a été redéfinie par le président Obama et qui tend à diversifier les actions menées et, en particulier, à améliorer le fonctionnement de l'administration par une *institution building action*. C'est ainsi qu'au Pakistan nous payons les salaires de la police afin que celle-ci fonctionne normalement et ne soit pas corrompue.

L'effort à fournir est considérable, mais entre l'administration américaine et la nôtre la convergence des points de vue est totale.

Le grand défi à venir tient à l'observation des élections en Afghanistan. Nous avons décidé de nommer l'un de vos compatriotes, le général Morillon, pour diriger cette mission. Après son déplacement sur les lieux d'ici à quelques jours, il viendra nous présenter son rapport. Il faut savoir en effet que les conditions de sécurité ne sont pas réunies pour procéder à une observation électorale normale.

En résumé, il s'agit pour nous de s'inscrire dans le cadre de la nouvelle définition donnée par l'administration américaine à l'action à entreprendre et de favoriser une coopération régionale et un dialogue entre ces deux pays pour aborder les problèmes de fond, sachant que notre aide financière n'est pas négligeable puisque nous disposons d'un budget de l'ordre de 200 millions d'euros pour l'Afghanistan.

**Le Président Pierre Lequiller.** Je vous remercie, au nom de tous les membres des commissions des affaires étrangères et des affaires européennes, d'avoir parlé aussi franchement d'une politique nouvelle et capitale pour l'Europe. Même si des politiques de voisinage préexistaient, c'est une certaine vision que nous offrent en effet l'Union pour la Méditerranée et le partenariat oriental. Il est d'ailleurs intéressant de constater que si le partenariat oriental se voulait un peu une réponse à l'Union pour la Méditerranée, ces deux politiques se révèlent finalement complémentaires en permettant l'esquisse d'une politique étrangère européenne commune en la matière.

*La séance est levée à dix-huit heures quarante.*