

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.5.2010
COM(2010) 207 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

Bilan de la politique européenne de voisinage

{SEC(2010) 513 final}
{SEC(2010) 514 final}
{SEC(2010) 515 final}
{SEC(2010) 516 final}
{SEC(2010) 517 final}
{SEC(2010) 518 final}
{SEC(2010) 519 final}
{SEC(2010) 520 final}
{SEC(2010) 521 final}
{SEC(2010) 522 final}
{SEC(2010) 523 final}
{SEC(2010) 524 final}
{SEC(2010) 525 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Bilan de la politique européenne de voisinage

1. INTRODUCTION

La politique européenne de voisinage (PEV) a transformé les relations entre l'UE et ses voisins¹. Depuis son lancement, en 2004, les contacts politiques ont gagné en visibilité et en intensité. Les échanges commerciaux ont connu une croissance à deux chiffres, soutenus en cela par un processus continu de libéralisation et de mise en convergence de la réglementation. L'aide de l'UE a été adaptée aux besoins de réforme de ses partenaires et son volume dans le cadre financier actuel a augmenté de 32 %.

Il reste, toutefois, beaucoup à faire pour réaliser les objectifs de la PEV en matière de stabilité, de sécurité et de prospérité communes. Le traité de Lisbonne le reconnaît, qui engage l'UE à développer avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage (article 8 du TUE). Cette politique bénéficiera également de la plus grande cohérence et de la coordination accrue de la politique extérieure de l'Union consécutives à la nomination de la Haute représentante/vice-présidente de la Commission européenne et à la création du service européen pour l'action extérieure, ainsi qu'à la nomination d'un commissaire doté d'un mandat régional spécifique lui permettant d'accorder une attention supplémentaire à la PEV et aux pays qui en relèvent.

Dans ces circonstances, la Commission a jugé utile, au commencement de ce nouveau mandat, de dresser le bilan des progrès accomplis depuis le lancement de cette politique. L'analyse présentée ici servira de guide au développement à venir de la PEV, afin de tirer le meilleur parti des nouvelles possibilités offertes par le traité de Lisbonne et d'optimiser la contribution de la PEV aux objectifs à plus long terme de l'UE, y compris l'agenda 2020.

Les documents de travail des services de la Commission annexés à la présente communication dressent un tableau plus détaillé de la mise en œuvre de la PEV avec chaque partenaire en 2009.

2. COOPERATION BILATERALE DE LA PEV 2004-2009

La PEV a pour but d'approfondir le dialogue et la coopération politiques avec chacun des pays voisins et de parvenir à un degré très élevé d'intégration économique avec eux. Elle constitue un partenariat pour la réforme qui offre des gains proportionnels aux mises: plus un partenaire noue des relations étroites avec l'Union, plus celle-ci pourra lui apporter un soutien plein et entier.

¹ Algérie, Arménie, Autorité palestinienne, Azerbaïdjan, Belarus, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, République de Moldavie (ci-après «Moldavie»), Syrie, Tunisie et Ukraine.

Cette dynamique s'est traduite par **un renforcement permanent des relations contractuelles**. En 2004, des accords d'association (AA) ont été conclus avec la plupart des partenaires méridionaux. Un AA avec *la Syrie* est sur le point d'être signé. À l'est, conformément aux objectifs du partenariat oriental², qui a doté la PEV d'une dimension orientale spécifique, les accords de partenariat et de coopération des années 1990 cèdent actuellement le pas à des AA bien plus ambitieux.

Au début de 2007, douze partenaires ont convenu avec l'UE de l'établissement de **plans d'action** PEV destinés à les aider à orienter leurs réformes. Alors que la première génération de plans d'action PEV vient à expiration, des plans appelés à leur succéder, fondés sur l'expérience acquise, sont en cours d'élaboration.

Dans ce cadre, l'UE s'emploie à construire pas à pas avec ses voisins une relation plus approfondie que jamais. Un réseau dense de près de 100 sous-comités permet de procéder à des échanges réguliers et intenses sur toutes les questions présentant un intérêt commun, qu'il s'agisse de gouvernance, de démocratie, de transports ou de réforme du secteur de la santé, et contribue à accroître la confiance et la connaissance réciproque. Le succès de cette approche a également incité plusieurs partenaires méridionaux (*Maroc, Israël, Jordanie, Égypte, Tunisie et Autorité palestinienne*) à souhaiter un renforcement supplémentaire de leurs relations bilatérales.

2.1. Améliorer la gouvernance et s'employer à résoudre les conflits de longue durée

La PEV exprime l'engagement commun de l'UE et de ses partenaires à l'égard des valeurs communes de la démocratie, de la primauté du droit et des droits de l'homme et le soutien entier apporté par l'UE aux efforts de démocratisation entrepris par ses voisins. La coopération au titre de la PEV se déroule dans un contexte politique difficile, marqué notamment par des conflits de longue durée, et les résultats diffèrent d'un pays à l'autre. Il est essentiel de progresser dans ce domaine pour assurer la stabilité et la prospérité à long terme des pays partenaires.

Si le processus d'adhésion aux conventions et protocoles relatifs aux **droits de l'homme et aux libertés fondamentales** est allé de l'avant, leur mise en œuvre est source d'inquiétude. Des progrès ont ainsi été accomplis en ce qui concerne la protection des droits des femmes, avec la pénalisation de la mutilation génitale féminine en *Égypte*, la participation accrue des femmes à la vie politique au *Maroc* et en *Jordanie* et quelques premières actions concernant les «crimes d'honneur», notamment au *Liban* et en *Jordanie*. En *Ukraine*, la suppression de la pratique des «temniki», (instructions données par les autorités aux médias sur les sujets à traiter) a constitué une avancée importante vers la liberté des médias. Les progrès dans la lutte contre la torture demeurent, toutefois, insuffisants. Des problèmes sérieux persistent également dans de nombreux pays pour ce qui est du respect de la liberté d'expression, notamment dans les médias, de la liberté d'association et de la liberté de réunion. L'espace dont disposent les acteurs de la société civile et les défenseurs des droits de l'homme demeure abusivement restreint. La peine de mort existe toujours en *Algérie*, au *Belarus*, en *Égypte*, en *Israël*, en *Jordanie*, au *Liban*, en *Libye*, au *Maroc*, dans le territoire palestinien occupé, en *Syrie* et en *Tunisie*, et elle est régulièrement appliquée au *Belarus*, en *Égypte*, en *Libye* et en *Syrie*. En ce qui concerne les demandeurs d'asile et les réfugiés, la plupart des pays de la PEV

² Déclaration commune adoptée lors du sommet du partenariat oriental, qui s'est tenu à Prague le 7 mai 2009.

ne leur fournissent ni l'aide ni la protection adéquate³. Certains parmi eux n'ont pas encore adhéré à la convention de 1951 sur les réfugiés ni à son protocole de 1967, tandis que d'autres n'ont pas encore mis en place le cadre juridique pour sa mise en œuvre.

Dans nombre de pays, ni le cadre législatif pour les **élections** ni leur tenue ne sont conformes aux normes internationales. A contrario, les récentes élections présidentielles en *Ukraine* et le deuxième tour des élections législatives en *Moldavie* ont été libres et équitables. Des dispositions adoptées ces dernières années dans le domaine de la législation électorale ont eu pour effet d'améliorer la qualité des élections, notamment au *Maroc* et au *Liban*. Cas uniques dans le voisinage méridional, le *Liban*, tout comme le *territoire palestinien occupé*, ont aussi bénéficié de l'assistance électorale et des missions d'observation électorales de l'UE.

Bien que d'importants investissements destinés à renforcer les capacités et l'efficacité du **système judiciaire** aient été réalisés, l'indépendance, l'efficacité et l'impartialité de ce dernier restent des sujets de préoccupation dans la plupart des pays. La réforme de l'**administration publique** demeure l'un des principaux défis à relever par les pays partenaires.

Tous les partenaires faisant l'objet de plans d'action ont ratifié la convention des Nations unies de 2005 contre **la corruption**, ce qui n'empêche pas les indicateurs de perception de la corruption d'enregistrer une tendance générale à l'aggravation de la situation sur la période de référence.

→ **Le besoin d'encourager la bonne gouvernance demeure pressant, à la fois en tant que but en soi et parce qu'à terme il étaye la stabilité politique et la croissance économique.** Les progrès en matière de réforme politique seront un élément capital pour améliorer les relations avec les partenaires.

Instituée en 2005, la mission de l'UE d'assistance à la frontière entre l'*Ukraine* et la *Moldavie* (EUBAM) illustre la capacité de la PEV à contribuer **à la prévention et à la résolution des conflits**. Cette mission a pour objectif d'apporter une certaine transparence à la frontière entre ces deux pays et de favoriser un climat des affaires démontrant aux opérateurs économiques, dont ceux de Transnistrie, les avantages offerts par la législation moldave au regard de l'octroi de préférences commerciales internationales (et de l'UE). La mission s'emploie à surmonter le conflit en vue de susciter confiance et compréhension réciproques.

En ce qui concerne la *Géorgie*, l'UE a fourni à ce pays un vaste soutien politique, technique et financier, de manière à répondre aux besoins nés du conflit de 2008 et de parvenir à un règlement pacifique des conflits sur le territoire géorgien. L'UE a fourni à la Géorgie un soutien massif à l'issue du conflit, dont un programme d'aide à la consolidation de la paix d'un montant de 500 millions d'EUR. L'UE a également joué un rôle actif en assurant, avec les Nations unies et l'OSCE, la coprésidence des «pourparlers de Genève», seule plateforme permettant un processus politique permanent de résolution des conflits. Une mission civile d'observation de l'UE (EUMM) a été mise sur pied pour surveiller et analyser le processus de stabilisation.

→ **Les conflits non résolus dans le voisinage de l'UE continuent d'entraver le développement des pays partenaires et peuvent constituer une menace pour la propre**

³ L'UE a continué de soutenir les capacités en matière d'asile dans les pays de la PEV, notamment sous la forme de programmes de protection régionaux (*Ukraine, Moldavie*).

sécurité de l'UE. Le traité de Lisbonne offre désormais à l'UE de nouvelles possibilités pour parvenir à une approche plus intégrée en matière de prévention et de résolution des conflits, faisant appel à tous les instruments pertinents.

2.2. Promouvoir la mobilité

Les contacts interpersonnels transfrontaliers sont propices à la compréhension mutuelle et favorisent les liens commerciaux et culturels. Ils jouent un rôle capital dans tout engagement véritable de l'UE auprès de ses voisins. La Commission s'est engagée à améliorer la mobilité et les contacts interpersonnels dans le voisinage de l'UE, ce qui peut et doit se faire en améliorant par la même occasion la sécurité, en renforçant la mobilité légale et régulière des voyageurs de bonne foi et en garantissant un contrôle plus strict de ceux qui pourraient exploiter la mobilité à des fins criminelles.

En 2008, 2,09 millions de visas Schengen ont été délivrés au total dans notre voisinage. Si l'on se limite aux treize États membres de l'UE faisant partie de la zone Schengen en 2004, le nombre de visas octroyés a été de 1,3 million, soit une hausse de 13 % par rapport au 1,15 million de visas délivrés en 2004, ce qui est conforme à la tendance mondiale. Les ressortissants des pays voisins de l'Est n'avaient toutefois pas besoin de visa pour entrer sur le territoire des États membres de l'est de l'Union avant que ces derniers n'adhèrent, en 2004 et 2007, respectivement. Le nombre de visiteurs dans l'UE en provenance des pays voisins de l'Est a en fait décliné à compter de cette même année.

L'UE a déjà pris des mesures concrètes pour rendre l'accès de nos voisins à l'UE plus facile, meilleur marché et plus rapide. Des accords conclus avec *l'Ukraine* et *la Moldavie* sur **l'assouplissement des procédures de délivrance de visas** ont conduit à la réduction ou à la suppression des frais de visa pour plus d'un tiers des demandeurs de visa, tandis que des accords de réadmission ont aidé à lutter contre l'immigration irrégulière et garantissent pleinement la sécurité de l'UE et de ses partenaires. Les négociations menées avec *la Géorgie* pour parvenir à un accord de ce genre ont abouti. D'autres mesures (**partenariats pour la mobilité**) ont aussi été adoptées avec *la Géorgie* et *la Moldavie* en vue de promouvoir l'immigration légale, de faciliter les voyages transfrontaliers légaux, de lutter contre l'immigration irrégulière et de tirer parti de l'incidence positive de l'immigration sur le développement économique des partenaires de l'UE.

Le partenariat oriental a, en outre, ouvert la perspective d'une **libéralisation du régime des visas** pour des séjours de courte durée en tant qu'objectif à long terme pour les partenaires concernés, pour autant que les conditions d'une mobilité sûre et bien gérée soient réunies. Un dialogue structuré portant sur la question de la libéralisation du régime des visas est déjà engagé avec *l'Ukraine* et un autre devrait se mettre en place avec *la Moldavie*.

Dans ses rapports, la Commission n'a eu de cesse d'insister sur la nécessité pour l'UE de faciliter également les voyages légaux de courte durée avec ses partenaires méridionaux. Il est regrettable que les progrès en ce sens aient été limités.

La Commission attache une importance particulière à la mobilité des étudiants, des chercheurs et des universitaires. Le **programme Erasmus Mundus** soutient les réformes de l'enseignement supérieur et contribue au resserrement des liens institutionnels avec l'UE. Il a reçu un excellent accueil dans la région PEV. Au cours de la période 2007-2009, les bourses Erasmus Mundus ont permis à plus de 3 250 étudiants et universitaires de pays partenaires de poursuivre leurs études dans des universités de l'UE pendant trois années au plus. Au total, 474 étudiants et universitaires de l'UE ont bénéficié de périodes d'études similaires dans des

universités des pays partenaires. De plus, des **actions Marie Curie** offrent aux chercheurs de l'UE et des pays voisins des possibilités en matière de mobilité et de développement de carrière.

De manière plus générale, compte tenu du fait que la mobilité est également entravée par des facteurs autres que le régime des visas, un dialogue et une coopération supplémentaires pourraient être envisagés en ce qui concerne d'autres mesures, telles que la reconnaissance des titres universitaires et des qualifications professionnelles ou encore la transférabilité des droits.

→ **La mobilité des personnes progresse, mais pourrait être améliorée/intensifiée.** Les visiteurs en provenance de notre voisinage doivent se plier à des procédures aussi lourdes que longues pour demander des visas en vue de visiter l'UE. Ces problèmes devraient être résolus par le nouveau code des visas applicable depuis avril 2010. La Commission entend, qui plus est, améliorer encore la mobilité des hommes et femmes d'affaires, des touristes, des étudiants et des universitaires de bonne foi et proposer les mesures suivantes:

- **Feuilles de route** pour un régime en exemption de visa pour des séjours de courte durée avec *l'Ukraine*, avec qui l'UE entretient déjà un dialogue en matière de visa, et avec *la Moldavie*, avec qui un tel dialogue devrait commencer prochainement. Les progrès dépendront de la réalisation de toutes les conditions nécessaires.
- **Accords en matière d'assouplissement des procédures de délivrance de visas et de réadmission avec les partenaires orientaux** qui n'ont pas encore signé de tels accords, en l'occurrence *l'Arménie*, *l'Azerbaïdjan* et *le Belarus*.
- **Accords en matière d'assouplissement des procédures de délivrance de visas avec nos partenaires méridionaux également, dès lors que des progrès sont aussi enregistrés en matière de gestion de l'immigration, et notamment des accords de réadmission.**
- **Mesures pratiques** fondées sur le code des visas de l'UE pour améliorer la délivrance des visas UE et la couverture consulaire dans la région du partenariat oriental. Si ces mesures sont concluantes, elles seront étendues par la suite à l'ensemble du voisinage.
- Dialogue supplémentaire sur les mesures visant à faciliter l'accès des ressortissants des pays PEV au marché du travail de l'UE, dont l'amélioration des informations sur les voies légales de migration existantes et sur la mobilité, ainsi que sur les emplois disponibles et sur les compétences professionnelles adaptées au marché du travail.

2.3. Faire progresser l'intégration économique

L'UE offre un espace d'intégration économique grâce à son marché intérieur, reflet d'une vision stratégique à long terme axée sur des échanges aisés de biens et de services, des créations d'entreprises sans entraves, un investissement direct étranger accru dans les pays partenaires et un niveau élevé de protection sociale, environnementale et des consommateurs.

Cette offre trouve son expression dans la stratégie de la Commission relative à l'instauration de **zones de libre-échange approfondi et global**. Celles-ci vont au-delà d'un simple démantèlement tarifaire et couvrent aussi l'accès au marché dans les secteurs des services, de l'investissement, des marchés publics et bien d'autres secteurs, privilégiant l'alignement sur le

droit de l'UE dans les domaines où il peut en résulter un accroissement des échanges. Tous les partenaires faisant l'objet de plans d'action ont souscrit à cette approche.

La PEV ne cherche pas à exporter l'acquis de l'UE en bloc. Néanmoins, à l'ère de la mondialisation, le modèle de l'UE se démarque de la poignée de modèles réglementaires existants et exerce une certaine attraction aux yeux des partenaires, en ce qu'il déduit les «coûts d'invention» de ceux de la réforme politique et économique. De nombreux partenaires ont ainsi adopté une approche à large spectre pour mettre en convergence leurs politiques et normes réglementaires avec celles de l'UE.

Commerce, accès au marché et alignement réglementaire

Le **commerce** de l'UE avec la région PEV a progressé au cours de la période 2004-2008, les exportations de l'UE augmentant de 63 % et les importations de 91 %. Les produits énergétiques représentent une part importante de ces dernières. Toutefois, même en faisant abstraction de ce poste, les importations en provenance de la région PEV ont augmenté de 31 %. En proportion du commerce mondial de l'UE, les exportations vers la région PEV ont augmenté, passant de 5,7 % à 6,7 %, de même que les importations en provenance de la région, passées de 5,4 % à 6,9 %, ce qui témoigne d'une intégration économique en progrès constants.

Les échanges avec les partenaires orientaux ont évolué d'une manière particulièrement dynamique, quoique partis d'un niveau relativement bas: la part de la région dans les exportations de l'UE a pour ainsi dire doublé, passant de 1,26 % à 2,1 %, et sa part dans les importations de l'UE a progressé, passant de 0,8 % à 1,4 %. Le ralentissement économique a durement frappé les partenaires orientaux, ce qui a également conduit à une contraction des échanges avec les partenaires en 2009.

Des mesures préliminaires, adaptées aux besoins des différents partenaires, ont été prises pour approfondir l'intégration économique. Il s'agit de l'introduction des préférences commerciales autonomes (*Moldavie*), qui prévoient un accès en franchise de droits et hors contingents aux marchés de l'UE pour l'ensemble des produits (à l'exception de certains produits agricoles pour lesquels des concessions sont toutefois accordées), et de la négociation d'un certain nombre d'accords sectoriels, tels que les accords sur les échanges de produits agricoles, de produits agricoles transformés et de produits de la pêche (*Égypte, Israël, Maroc*) ou les accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels, dont l'objet est la reconnaissance de l'équivalence des réglementations techniques, de la normalisation et de l'évaluation de la conformité dans certains secteurs (un accord a été conclu avec *Israël*, alors que *l'Égypte* et *la Tunisie* préparent activement les négociations). Le niveau de libéralisation complète des produits agricoles transformés dans le commerce bilatéral entre l'UE et *Israël* atteint ainsi le taux élevé de 95 %, des préférences complémentaires ayant été concédées de part et d'autre pour les 5 % restants. Des négociations sont également en cours pour la libéralisation des services et le droit d'établissement (*Maroc, Tunisie, Israël* et *Égypte*). Depuis 2008, un régime complet de libre-échange pour les produits industriels a été instauré avec *la Tunisie*.

Des négociations sur la première zone de libre-échange approfondi et global sont déjà en cours avec *l'Ukraine* et en préparation pour permettre l'ouverture de négociations avec *la Moldavie, la Géorgie* et *l'Arménie*.

Ce processus d'intégration a notamment eu les résultats suivants:

- Les administrations **des douanes** des pays partenaires se sont attachées à renforcer leurs capacités opérationnelles par l'intermédiaire de plans introduisant des techniques douanières modernes, telles que la gestion des risques, les contrôles a posteriori, le concept d'«opérateurs économiques autorisés» (OEA) et la formule du guichet unique.
- Les pays partenaires n'ont pas tardé à adopter le modèle réglementaire de l'UE concernant **les communications électroniques**, afin de stimuler la croissance et de développer des économies fondées sur la connaissance. La PEV a soutenu des gouvernements partenaires désireux d'ouvrir leur marché et favorisant un comportement des opérateurs historiques axé sur le marché. En vue d'un alignement sur l'UE, qui possède l'un des marchés les plus concurrentiels au monde, des mesures ont été prises, comme l'ouverture du marché aux services de téléphonie fixe et à des services avancés, tel Internet, ainsi qu'une procédure de passation des marchés pour l'octroi de licences mobiles supplémentaires. Dans le cas de *l'Égypte*, le secteur des technologies de l'information et des communications devrait contribuer à la croissance des exportations, qui devraient passer de 175 millions d'EUR en 2005 à 770 millions d'EUR en 2010, et favoriser de manière significative la création d'emplois. Le recours accru aux technologies de l'information et de la communication est un facteur important contribuant à la démocratisation des sociétés.
- La mise en œuvre d'un **espace aérien commun avec les pays de son voisinage** est une dimension majeure de la politique extérieure de l'UE en matière de transport aérien, l'objectif final étant la réalisation d'un marché unique du transport aérien couvrant jusqu'à 60 pays et un milliard de personnes. En 2006, un accord aérien euro-méditerranéen a été signé avec *le Maroc*. L'année suivante, le nombre de passagers aériens transportés entre le Maroc et l'UE a bondi de 17 % (contre 6 % pour le trafic aérien mondial), grâce à l'ouverture de 52 nouvelles routes et à l'entrée de 12 nouvelles compagnies aériennes sur le marché. Des accords similaires ont été paraphés avec *la Géorgie* et *la Jordanie*, tandis que des négociations sont en cours avec *Israël*, *le Liban*, *la Tunisie* et *l'Ukraine* et qu'un mandat a été donné pour des négociations avec *l'Algérie*. Non seulement de tels accords ont une incidence positive sur le trafic aérien et sur la croissance économique, mais ils sont également des outils essentiels pour promouvoir les normes extrêmement élevées qui sont celles de l'UE en matière de sûreté, de sécurité et de gestion du trafic aérien. L'approche de la Commission sera exposée en détail dans une initiative sur la politique extérieure de l'UE en matière de transport aérien, prévue pour fin 2010.

→ **L'ouverture du marché a bénéficié à la fois à l'UE et à ses partenaires.** L'ouverture des marchés dans les secteurs où les partenaires ont un avantage concurrentiel est essentielle pour leurs économies. La libéralisation des échanges et la création de zones de libre-échange approfondi et global seront poursuivies.

→ L'UE et ses partenaires peuvent profiter de l'attrait qu'exerce un environnement réglementaire partagé. Plus l'espace économique dans lequel les normes et standards de l'UE sont d'application s'étend, plus le modèle réglementaire de l'UE est admis internationalement. Les opérateurs économiques de l'UE et de ses partenaires peuvent en tirer un avantage concurrentiel: ils produisent déjà pour le marché élargi de l'UE et mieux les normes et standards de l'UE sont acceptés, plus leur accès aux marchés extérieurs s'en trouve facilité. Le fait que la crise n'ait pas entraîné l'arrêt des réformes économiques témoigne de la résilience du processus de transition sur lequel nous bâtissons la prospérité de nos voisins tout comme la nôtre.

Dynamiser l'environnement des entreprises

La PEV soutient les réformes économiques en vue d'instaurer un climat plus propice aux affaires et aux investissements. Au sud, le principal outil pour réformer le secteur des entreprises est la Charte euro-méditerranéenne des entreprises, adoptée en 2004. S'inspirant des meilleures pratiques de l'UE, cette charte a été adoptée par les pays partenaires et tient lieu de référence pour leurs programmes de réformes respectifs. Compte tenu du succès rencontré par cette démarche, il est prévu d'intégrer dans la charte les caractéristiques essentielles de l'initiative de l'Union européenne en faveur des PME («Small Business Act»). Il est également prévu d'engager un processus similaire dans le cadre du partenariat oriental.

Le suivi de la mise en œuvre de la charte et de diverses études, comme le rapport de la Banque mondiale intitulé «Doing Business» («Faire des affaires»), montre une nette amélioration du **climat des affaires** dans la région PEV. Ainsi, le temps nécessaire à l'enregistrement des entreprises en *Jordanie* est tombé de 79 jours en 2004 à 13 jours en 2010.

➔ **Il convient d'en faire davantage pour promouvoir un environnement plus propice aux affaires et aux investissements.** Les partenaires doivent notamment continuer d'améliorer l'**environnement réglementaire** des entreprises, de lutter contre la corruption, d'encourager l'esprit d'entreprise et l'innovation, d'actualiser les compétences et d'améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises (PME) au financement, celles-ci étant le moteur de la croissance économique.

Vers un programme social de la PEV

Le principe de traiter un vaste éventail de questions de **politique sociale** dans le cadre de la PEV a été cautionné par les partenaires, ce qui montre qu'il est admis que la cohésion sociale prédispose à un meilleur climat des affaires et est nécessaire pour légitimer et soutenir les réformes. Les plans d'action contiennent des dispositions dans des domaines tels que la politique de l'emploi, le dialogue social, les droits du travail, l'inclusion sociale, la protection sociale, l'égalité hommes-femmes et l'égalité de traitement pour tous. Tout cela constitue un programme social complet aux priorités et échéances clairement définies, qui reste, toutefois, à être intégralement mis en œuvre. Ainsi, des progrès ont été observés dans la législation visant à promouvoir un travail décent et la réforme des retraites, mais les avancées en matière de politique de l'emploi, de droits syndicaux, de dialogue social ou d'égalité des chances sont inégales.

➔ **Pour que ces réformes socioéconomiques débouchent sur l'élaboration d'un programme social de la PEV pleinement partagé, il importe que les partenaires soutiennent cet engagement politique et allouent suffisamment de ressources administratives et humaines à la mise en œuvre des réformes nécessaires.**

2.4. Une responsabilité partagée à l'égard de l'environnement

La protection de l'**environnement** est une responsabilité commune à l'UE et à ses partenaires et des efforts conjoints doivent être déployés pour répondre au mieux aux préoccupations exprimées dans ce domaine. Les pays partenaires sont conscients des défis qui se posent à eux, mais malgré le poids des arguments économiques en faveur d'une action forte pour l'environnement, afin d'éviter demain des coûts de nettoyage bien plus élevés, les ressources allouées à une telle action sont insuffisantes. S'il existe un grand nombre d'engagements et de processus internationaux, leur mise en œuvre reste souvent à la traîne. Un objectif essentiel de la PEV consiste par conséquent à coopérer avec les partenaires en vue d'améliorer la planification stratégique et la fixation de priorités et de renforcer les capacités administratives.

Les progrès varient d'un pays à l'autre. Comme exemples de progrès marquants, on peut citer la réforme de l'administration de l'environnement en *Jordanie*, la coopération au sein du Centre régional pour l'environnement du Caucase, l'initiative Horizon 2020 et un projet de stratégie environnementale en *Ukraine*.

De nombreux partenaires affichent un intérêt grandissant pour l'expérience de l'UE et sont désormais de plus en plus désireux de parvenir à une plus grande convergence avec les directives de l'UE sur l'environnement. La convergence réglementaire devrait rester au cœur de la PEV, au même titre que la coopération en matière de gouvernance environnementale. Dans le contexte de la stratégie Europe 2020, l'UE a l'intention de faire en sorte que son économie devienne plus viable et utilise efficacement les ressources, ce en quoi l'UE et ses partenaires peuvent coopérer utilement. Il est urgent, en outre, de renforcer la coopération en vue de préserver la biodiversité, et notamment de sensibiliser aux avantages économiques découlant des services liés aux écosystèmes et, inversement, de sensibiliser aux coûts qu'induirait leur perte.

Les partenaires ont aussi exprimé leur volonté de travailler avec l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) et la PEV a offert cette possibilité. L'AEE utilise l'assistance financière de l'UE pour aider les partenaires à renforcer leur collecte et leur gestion de données environnementales. La PEV a également contribué à ce que la politique environnementale soit plus ouverte et plus responsable, grâce à la participation d'ONG.

Il est un autre aspect pouvant faire l'objet à l'avenir d'un développement supplémentaire: une meilleure coordination de la gouvernance des activités maritimes. Une coopération accrue serait utile non seulement dans la perspective d'une gestion durable des ressources halieutiques, comprenant un contrôle efficace des activités de pêche, mais aussi pour des questions plus larges ayant trait à la surveillance maritime intégrée, à la planification de l'aménagement du territoire maritime et à d'autres aspects de la politique maritime, dont les qualifications professionnelles des gens de mer. L'UE continuera également de soutenir ses partenaires de la PEC dans leurs efforts visant à ratifier et à mettre en œuvre la Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

→ S'il est vrai que des progrès tangibles ne sauraient survenir du jour au lendemain dans un domaine aussi complexe, il est essentiel de s'appuyer sur ces résultats pour hausser le niveau des normes environnementales dans toute la région. L'amélioration de la protection de l'environnement au moyen d'une harmonisation continue avec les éléments essentiels de la législation de l'UE, le renforcement de la gouvernance environnementale, l'augmentation de l'efficacité des ressources et la bonne utilisation des services liés aux écosystèmes sous-tendront le développement durable à long terme.

2.5. Travailler ensemble pour lutter contre le changement climatique

Le règlement de la question du changement climatique est une priorité pour l'ensemble de la communauté internationale. Les pays partenaires soulèvent de plus en plus souvent la question du changement climatique dans leur dialogue avec l'UE, dans l'optique de l'accord de Copenhague, des négociations en cours en vue d'un accord pour l'après-2012 et du rôle de chef de file joué par l'UE dans ce domaine. Par le truchement de la PEV, l'UE est à même d'aider ses partenaires à intégrer les considérations climatiques dans leurs politiques. Si les pays partenaires ne figurent pas au nombre des grands émetteurs de gaz à effet de serre, ils disposent néanmoins d'une marge importante pour poursuivre leurs efforts d'atténuation (notamment par un renforcement de l'efficacité énergétique ou la promotion de transports

durables) et d'adaptation (par exemple dans les domaines de l'agriculture, de la gestion de l'eau ou de la préparation à faire face aux aléas naturels que sont, notamment, les inondations et la sécheresse).

→ La Commission continuera d'inviter les partenaires qui ne l'ont pas encore fait à se rallier dès que possible à l'accord de Copenhague et à fournir des informations sur les objectifs et les mesures qu'ils vont mettre en œuvre. L'UE demeure pleinement engagée vis-à-vis du processus de négociation des Nations unies, l'objectif étant de conclure un accord international solide, efficace et juridiquement contraignant. L'UE est disposée à approfondir le dialogue et les actions de coopération en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci.

2.6. Une énergie durable pour les citoyens et les entreprises

L'UE et ses partenaires ont un intérêt commun à assurer la propreté, la stabilité et la sécurité des approvisionnements énergétiques pour leurs citoyens et leurs entreprises et à se tourner vers des ressources énergétiques à faible intensité en carbone. Le train de mesures adopté par la Commission dans les domaines de l'énergie et du changement climatique pour la période 2007-2008 a fixé un cadre audacieux pour relever les défis énergétiques, s'appuyant notamment sur une politique énergétique extérieure. Le différend gazier qui a opposé *l'Ukraine* à *la Russie* pendant l'hiver 2008-2009 a souligné la nécessité de régler d'urgence la question de la sécurité énergétique. La deuxième analyse stratégique de la politique énergétique réalisée par la Commission en 2008⁴ appelle à l'intensification des relations avec les partenaires, qui sont d'importants pays producteurs et de transit pour l'UE.

Dans ce contexte, les partenaires ont pris de nombreuses mesures pour engager une réforme sectorielle et procéder à un alignement progressif sur la politique de l'UE. L'UE a signé un **protocole d'accord énergétique** ou des déclarations avec *l'Azerbaïdjan*, *le Belarus*, *l'Égypte*, *la Jordanie*, *le Maroc* et *l'Ukraine*.

Plusieurs partenaires révisent ou ont révisé leurs stratégies énergétiques, qui mettent aujourd'hui l'accent sur l'efficacité énergétique et l'énergie renouvelable. Les partenaires ont adopté des mesures de mise en convergence graduelle avec les règles relatives au marché intérieur de l'énergie, s'engageant à adopter une nouvelle législation, à renforcer l'environnement réglementaire et à supprimer peu à peu les distorsions de prix. En 2009, le Conseil ministériel de la Communauté de l'énergie a approuvé, sous certaines conditions, l'adhésion de *la Moldavie* et de *l'Ukraine* au **traité instituant la Communauté de l'énergie**. *La Géorgie* a obtenu le statut d'observateur au sein de cette communauté.

L'UE et ses partenaires ont coopéré au développement de réseaux énergétiques. En mars 2009, la Commission a tenu une conférence internationale sur la modernisation du système de transit gazier *ukrainien*. L'UE a également œuvré avec ses partenaires à la réalisation du **corridor gazier sud-européen**, avec notamment le gazoduc Nabucco et le projet de transport transcaspien. L'UE a soutenu *la Moldavie* et *l'Ukraine* dans leurs plans d'interconnexion future avec les réseaux d'électricité d'Europe continentale.

⁴ Communication intitulée «Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques» - COM(2008) 781 du 13 novembre 2008.

Dans le voisinage méridional, les initiatives de coopération ont été axées sur le développement et l'intégration des marchés énergétiques, et notamment sur le développement d'interconnexions Sud-Sud et Nord-Sud. Le plan solaire méditerranéen a pris forme à la suite de l'élaboration d'un document stratégique et du lancement de plusieurs initiatives et programmes pilotes soutenus par les institutions financières internationales.

Dans le cadre du partenariat oriental, le lancement des travaux de la plateforme n° 3 «Sécurité énergétique» a été assorti d'un programme de travail 2009-2011.

L'UE et les partenaires exploitant des centrales nucléaires civiles (*Arménie* et *Ukraine*) ont poursuivi leur coopération en matière de sûreté et de sécurité nucléaires. L'UE a également entamé un dialogue sur ces questions avec les partenaires envisageant de construire de telles centrales.

→ Il est nécessaire de renforcer la coopération énergétique de ces dernières années pour faire face aux besoins énergétiques croissants du Sud, ainsi qu'aux besoins du Sud et de l'Est en matière d'investissements et de réformes. L'efficacité énergétique et la promotion de l'énergie renouvelable, notamment, constitueront des objectifs clefs de notre coopération avec les partenaires de la PEV.

2.7. Des instruments financiers adaptés aux objectifs stratégiques

La mise en œuvre de la PEV bénéficie de l'appui budgétaire de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) à hauteur de 11,5 milliards d'EUR environ (2007-2013). Depuis l'examen à mi-parcours des documents de programmation de l'IEVP, les dotations par pays reflètent mieux les besoins, les niveaux d'ambition et de progression et la capacité d'absorption des partenaires. Cet examen a été effectué en concertation avec les pays partenaires et tient compte du résultat d'un processus consultatif d'une ampleur sans précédent, auquel ont été associés la société civile, les États membres de l'UE et d'autres donateurs.

La **priorité stratégique** accordée à la coopération financière a encore été renforcée. Le rapprochement des législations et la mise en convergence de la réglementation sont encouragés par un recours plus étendu à TAIEX et au jumelage. À la fin de 2009, plus d'un millier d'actions TAIEX avaient été financées, 114 conventions de jumelage avaient été mises en place et 110 autres étaient en cours de préparation. Des programmes globaux de renforcement des institutions sont en voie d'élaboration afin de créer des capacités dans un nombre restreint de grandes institutions jouant un rôle central dans la préparation du terrain pour de futurs accords de libre-échange avec les partenaires orientaux.

- Début 2009, l'UE a déployé en *Arménie* une équipe de conseillers de haut niveau afin de soutenir le processus de mise en œuvre du plan d'action PEV (2,8 millions d'EUR). Ces conseillers ont fourni des conseils techniques de haut niveau pour concevoir, piloter et mettre en œuvre des réformes visant à renforcer les capacités de la présidence et des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, l'accent étant mis en particulier sur la démocratie, la bonne gouvernance, l'État de droit et l'économie de marché.
- Dans le prolongement de l'accord trouvé en décembre 2009, l'UE a déployé une mission consultative de haut niveau en *Moldavie*, en avril 2010. Elle proposera les conseils de ses experts aux institutions publiques, afin d'aider à accélérer l'association politique et la poursuite de l'intégration économique entre l'UE et la Moldavie.

- En *Tunisie*, les progrès vers la conclusion d'un accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels (ACAA) ont été soutenus par une vaste opération de jumelage (1,3 million d'EUR) axée sur l'harmonisation de la législation et le renforcement des capacités dans l'administration publique. Cette action a été ultérieurement complétée par une opération de soutien sectoriel de grande envergure (23 millions d'EUR) fondée sur des infrastructures de qualité et un soutien aux entreprises.
- En *Ukraine*, afin de soutenir la mise en œuvre du protocole d'accord sur la coopération énergétique, deux opérations sectorielles ont été engagées dans les domaines de la politique énergétique et de l'efficacité énergétique/énergie renouvelable (145 millions d'EUR). Elles ont été complétées par des opérations de jumelage sur la régulation du marché du gaz et de l'électricité.
- En *Méditerranée*, l'aide de plus de 13 millions d'EUR accordée par la Commission dans le cadre d'Horizon 2020 est consacrée au renforcement des capacités, à l'élaboration de systèmes de surveillance et à la préparation de projets d'investissement environnementaux à soumettre à la BEI et à d'autres institutions financières.

La Facilité d'investissement en faveur de la politique de voisinage (FIPV) offre un appui financier destiné à induire la BEI, la BERD et d'autres institutions financières européennes à proposer des opérations de prêts aux pays partenaires. La contribution du budget de l'UE à cet égard s'est montée à 185 millions d'EUR pour 2007-2009. Les États membres ont, en outre, contribué à hauteur de 47 millions d'EUR au «fonds fiduciaire FIPV». Par leur effet de levier, ces fonds ont permis de mobiliser des subventions d'un montant de 4,76 milliards d'EUR pour des investissements qui contribueront aussi à faire progresser des initiatives de coopération régionale et à relancer la croissance économique. Sur la période 2004-2009, l'octroi de subventions d'un montant avoisinant les 90 millions d'EUR par le biais de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) a contribué à mobiliser des prêts de la BEI se montant à plus de 10 milliards d'EUR.

L'examen à mi-parcours du mandat extérieur de la BEI pour la période 2007-2013 a mis en lumière la nécessité d'accroître encore la cohérence entre la politique de l'UE et le financement de la BEI. À cette fin, la Commission a proposé⁵ que le financement garanti par la BEI porte sur trois objectifs horizontaux de haut niveau, à savoir le changement climatique, les infrastructures socioéconomiques et le développement du secteur privé local, dont les PME, et suggéré la mise en place d'orientations opérationnelles régionales. Dans les pays du voisinage, la proposition de la Commission élargit la portée du financement de la BEI, tandis que les orientations contribueront à renforcer l'accent stratégique mis sur l'activité de la BEI et à garantir la complémentarité avec les mesures d'aide de l'UE correspondantes. La Commission a aussi proposé d'allouer 2 milliards d'EUR supplémentaires dans le cadre du mandat relatif au changement climatique, dont 1 milliard au plus pourrait être utilisé dans les pays du voisinage.

Pour faire face à la crise économique et financière, la Commission a aussi mobilisé une aide macrofinancière en faveur de *l'Arménie*, de *la Géorgie*, de *la Moldavie* et de *l'Ukraine*.

⁵ COM(2010) 174 du 21.4.2010.

→ Les dotations de l'IEVP par pays traduisent désormais de manière plus objective et plus transparente le degré de partage effectif des valeurs sous-tendant la PEV. Les objectifs de la Facilité de financement consacrée à la gouvernance (qui récompense les progrès accomplis dans les réformes relatives à la gouvernance) ayant été intégrés, la Commission entend **réexaminer le fonctionnement de cette Facilité** dès 2011, afin de fournir un soutien plus ciblé à l'amélioration de la gouvernance.

→ **La Commission appelle le Conseil à adopter sa proposition de modification de l'article 23 du règlement IEVP.** Cela aurait, entre autres, pour effet de libérer des ressources supplémentaires (35 millions d'EUR par an) pour le financement de la FEMIP.

→ **Pour permettre à l'UE et à ses partenaires de bénéficier pleinement de l'ouverture du marché et lui garantir un caractère durable, il convient d'aider les économies des pays partenaires à devenir plus prospères.** Les pays partenaires ont un potentiel de croissance largement inexploité et l'UE, en sa qualité de partenaire commercial principal et – pour des raisons de proximité géographique – naturel, a directement intérêt à soutenir leur développement économique. La même logique qui relie le développement du marché intérieur à celui des Fonds structurels s'applique aussi à notre rapport avec notre voisinage et devrait nourrir le débat autour du prochain cadre financier.

3. INITIATIVES MULTILATERALES

L'évolution des relations bilatérales, résumée dans la section précédente, s'est accompagnée d'importants progrès sur le plan des cadres multilatéraux dont relève la politique de voisinage.

Au sud, **le partenariat euro-méditerranéen**, lancé en 1995, a contribué à préparer le terrain en vue de l'avènement d'une zone de libre-échange, qui sera parachevée d'ici quelques années. Une coopération a été instaurée dans un large éventail de domaines, allant de la protection civile à la dimension hommes-femmes, en passant par la culture et les échanges de jeunes. **L'Union pour la Méditerranée**, qui lui succède, a été lancée en juillet 2008, en vue de donner un nouvel élan dans trois grandes directions: a) en rehaussant le niveau politique des relations de l'UE avec ses partenaires méditerranéens; b) en prévoyant un meilleur partage des responsabilités grâce à un système de coprésidence (un président de l'UE et un président issu des partenaires méditerranéens), un secrétariat à part entière et un comité permanent conjoint et c) en rendant ces relations plus concrètes et plus visibles au moyen de projets régionaux et sous-régionaux à grande échelle présentant un intérêt pour les citoyens de la région.

Dans le contexte politique difficile consécutif au conflit de Gaza, les avancées ont principalement résidé dans la création du secrétariat de l'Union pour la Méditerranée, la désignation de son secrétaire général, en janvier 2010, et l'adoption de son statut, en mars. La mise en œuvre de quatre des six projets a progressé grâce à des contributions du budget de l'UE.

Le partenariat oriental a été inauguré en mai 2009, pour répondre au vœu émis par les partenaires orientaux de se rapprocher de l'UE et afin de créer les conditions nécessaires à l'accélération de l'établissement d'une association politique et à l'approfondissement de l'intégration économique. L'accent bilatéral prédominant qui caractérise le partenariat oriental est assorti d'un volet multilatéral promouvant la coopération, un dialogue ouvert et l'échange de bonnes pratiques et d'expériences. Des plateformes thématiques ont été constituées autour des quatre grands enjeux: la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité; l'intégration

économique et la convergence avec les politiques sectorielles de l'UE; la sécurité énergétique et les contacts interpersonnels. Les quatre plateformes thématiques ont adopté des programmes de travail pour la période 2010-2011, constitué des groupes d'experts et approuvé les grandes lignes d'un certain nombre d'initiatives emblématiques⁶.

En parallèle, le Parlement européen a pris des mesures préliminaires pour rendre opérationnelle l'**assemblée parlementaire UE-Voisins de l'Est (Euro-Nest)**, tandis que le Comité des régions faisait part de son intention d'instituer une **assemblée locale et régionale Europe orientale et Caucase du Sud**. Le Forum de la société civile du partenariat oriental, organisé à Bruxelles en novembre 2009 par la Commission, la présidence du Conseil et le Comité économique et social européen, a rassemblé plus de 200 représentants de la société civile. Les recommandations du Forum ont été présentées par ses représentants à l'occasion de la rencontre ministérielle du partenariat oriental de décembre 2009.

Lancée en février 2008, la **Synergie de la mer Noire** atteste l'intérêt grandissant de l'UE à promouvoir la coopération régionale avec les pays riverains de la mer Noire, étant donné que deux d'entre eux sont désormais des États membres de l'UE. Un certain nombre de programmes lancés précédemment sont arrivés à maturité, notamment le programme 2007-2013 de coopération transfrontalière du bassin de la mer Noire et le projet d'interconnexion de la mer Noire (société de l'information).

Les partenariats sectoriels de la mer Noire ont été élaborés avec les États membres de l'UE appartenant à la région (Roumanie, Grèce et Bulgarie), ainsi qu'avec les États partenaires. Le premier d'entre eux, le partenariat pour l'environnement, a été lancé au premier semestre 2010. Les travaux pour en définir les modalités se poursuivent.

La Commission a continué de jouer un rôle actif au sein du réseau d'organisations régionales œuvrant dans la région de la mer Noire, et notamment la Coopération économique de la mer Noire (CEMN), organisation dont la Commission fait partie des observateurs permanents depuis 2007, et la Commission pour la protection de la mer Noire contre la pollution.

En plus de l'Union pour la Méditerranée, la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie commune UE-Afrique et la coopération étroite existant entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord dans le cadre du partenariat stratégique UE-Afrique ont contribué à la réalisation de l'ensemble des objectifs de la PEV dans les pays concernés.

4. CONCLUSIONS

Le bilan qu'il convient de dresser à moyen terme est qu'en dépit d'un contexte difficile, l'UE a été capable de constituer avec ses voisins un partenariat pour la réforme. L'UE et ses partenaires en ont retiré des avantages tangibles, même si la conception des politiques et la législation ne sont pas toujours suivies d'une mise en œuvre efficace.

Des défis de taille nous attendent. Le rythme des progrès est fonction de la plus ou moins grande détermination de nos partenaires à entreprendre les réformes qui s'imposent et il est à noter que davantage de résultats ont été obtenus dans le domaine économique, notamment les échanges commerciaux et le rapprochement des législations, que dans celui de la gouvernance

⁶ Dans les domaines suivants: la gestion intégrée des frontières, l'aide aux petites et moyennes entreprises, l'efficacité énergétique; la protection civile et la gouvernance dans le domaine de l'environnement.

démocratique. Toutefois, le rythme des progrès dépend aussi des avantages que les partenaires peuvent escompter dans un délai raisonnable. À cet égard, l'ampleur de l'engagement souscrit par l'UE dans le cadre du partenariat a aussi eu et continuera d'avoir des effets significatifs.