



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.12.2006
COM(2006)726 final

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

**RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE
DE VOISINAGE**

{SEC(2006) 1504}
{SEC(2006) 1505}
{SEC(2006) 1506}
{SEC(2006) 1507}
{SEC(2006) 1508}
{SEC(2006) 1509}
{SEC(2006) 1510}
{SEC(2006) 1511}
{SEC(2006) 1512}

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

**RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE
DE VOISINAGE**

1. INTRODUCTION

Les dix-huit premiers mois de mise en œuvre de la politique européenne de voisinage (PEV) ont permis de constituer une assise solide pour des relations renforcées entre l'Union et ses voisins. Nous possédons un cadre politique unique, des plans d'actions PEV avec onze de nos partenaires, qui instaurent des engagements mutuels concrets, ainsi qu'un dialogue renforcé et productif avec la plupart de nos partenaires. Nous disposons aussi d'un nouvel instrument financier qui améliorera considérablement la qualité de notre assistance et fournira des fonds supplémentaires pour soutenir les réformes de nos partenaires.

La politique européenne de voisinage se fonde sur le postulat selon lequel l'Union européenne a un intérêt vital à ce que ses voisins se développent sur le plan commercial, tout en faisant preuve d'une plus grande stabilité et d'une meilleure gouvernance. Si la responsabilité de ces changements incombe avant tout aux pays eux-mêmes, l'Union européenne peut, dans une large mesure, encourager et soutenir leurs efforts de réforme. Il est donc dans l'intérêt mutuel de l'Union et de ses voisins de bâtir une relation plus forte et plus profonde. La PEV se distingue toujours du processus d'élargissement de l'Union européenne: une coopération considérablement renforcée avec l'Union est parfaitement envisageable pour nos partenaires, sans perspective d'adhésion à la clef, ainsi que pour les pays voisins qui sont européens, sans préjuger de l'évolution future de leurs relations avec l'Union européenne, conformément aux dispositions du traité.

La plupart des pays voisins de l'Union ont considérablement progressé ces dernières années au niveau des réformes économiques et politiques. Des informations sur les progrès déjà réalisés en matière de mise en œuvre des sept premiers plans d'action figurent dans les rapports de suivi annexés à la présente communication. Certains partenaires ont fait des plans d'action la pièce maîtresse de leurs stratégies de réforme nationales et des institutions financières internationales (IFI) alignent aussi leurs politiques sur ces plans d'action.

Quoi qu'il en soit, la pauvreté, le chômage, des résultats économiques mitigés, la corruption et une gouvernance déficiente demeurent des défis majeurs. Les citoyens des pays avoisinants, les jeunes en particulier, ont souvent des perspectives d'avenir peu réjouissantes. Les «conflits gelés» et les récents événements survenus au Moyen-Orient et dans le Caucase du Sud nous rappellent que les conditions d'une coexistence pacifique restent à établir, tant entre certains de nos voisins qu'avec d'autres pays importants. Il ne s'agit pas de problèmes ne concernant que nos voisins. Ils risquent d'avoir des répercussions sur l'Union européenne, notamment en termes d'immigration clandestine, de non-fiabilité des sources d'approvisionnement, de dégradation de l'environnement et de terrorisme.

Il est donc avéré que la PEV pourrait et devrait être consolidée, en particulier si l'on considère le coût potentiel prohibitif qu'aurait la non-assistance à nos voisins dans leurs efforts de réformes. L'Union doit faire des propositions attrayantes à ses partenaires de la PEV, en leur

garantissant de meilleures perspectives en matière d'échanges et d'investissements, en facilitant les contacts interpersonnels et les déplacements de courte durée effectués pour des motifs légitimes, en déployant une plus grande énergie pour la résolution des conflits gelés et en créant des possibilités supplémentaires de mobilisation de fonds. L'Union européenne doit aider les pays voisins désireux d'entreprendre des réformes à le faire plus rapidement, mieux et à un moindre coût pour leurs citoyens. Elle doit également fournir davantage d'incitations et convaincre ceux qui continuent d'hésiter.

L'argument central de la présente communication est que la PEV est indispensable et a déjà prouvé sa valeur, mais qu'il n'en reste pas moins indispensable que l'Union s'appuie sur les résultats obtenus en renforçant son engagement vis-à-vis de la PEV. En conséquence, la communication contient toute une série de propositions destinées à améliorer sensiblement l'incidence de cette politique.

2. ATOUTS ET FAIBLESSES

La PEV possède les **atouts** suivants:

- **Intégration.** Elle procure un cadre unique et clair couvrant tous les aspects du voisinage et permettant d'examiner et de traiter l'ensemble des questions ayant trait aux relations entre l'Union européenne et chacun de ses partenaires. Il devient ainsi nettement plus difficile de n'aborder que les questions économiques en faisant soigneusement abstraction des questions épineuses de la gouvernance ou des droits de l'homme, les plans d'action prévoyant une coopération active en matière de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que de promotion de l'État de droit.
- **Appropriation commune.** L'instrument opérationnel de cette politique – le plan d'action PEV – est entièrement négocié et mutuellement adopté au niveau politique. Ce programme de travail commun n'est imposé par aucune des parties.
- **Caractère concret.** Bien que touchant à une multitude de domaines, les plans d'action n'en sont pas moins détaillés. L'expérience acquise lors de leur mise en œuvre a démontré que ce souci du détail facilitait grandement l'examen, l'adoption et la mise en application d'objectifs particuliers, circonscrits dans le temps et mesurables.
- **Meilleur usage des fonds.** Dorénavant, le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) permettra à l'aide communautaire aux pays partenaires d'être explicitement déterminée par la politique, tout en tirant parti de nouvelles formes de coopération (coopération transfrontalière, TAIEX, jumelage) et en bénéficiant de ressources accrues. Pour les pays de la PEV couverts jusqu'ici par le programme TACIS, l'IEVP constituera un réel progrès, l'assistance purement technique se muant en une véritable coopération.

D'autres domaines de la PEV gardent néanmoins un réel potentiel de progression. L'Union s'emploie à encourager un programme de réforme très ambitieux dans les pays partenaires en prenant préalablement en charge une grande partie des coûts politiques et économiques. Néanmoins, une fraction importante des incitations de la PEV ne portera ses fruits que plus tard – notamment pour ce qui est de l'accès au marché, de l'intégration et d'autres avantages économiques -, ce qui constitue une véritable difficulté pour les pays partenaires lorsqu'il s'agit pour eux de susciter l'appui national nécessaire aux réformes.

Ces faiblesses sont les suivantes:

- **Intégration commerciale et économique.** L'Union européenne a continué de consolider ses relations commerciales avec la plupart de ses partenaires de la PEV, notamment en soutenant le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'OMC, en préparant la négociation d'un accord de libre-échange approfondi et complet, en œuvrant à l'octroi de préférences commerciales autonomes à la Moldova et en ouvrant des négociations visant à étendre les accords de libre-échange avec les partenaires méditerranéens, au niveau des services et de l'agriculture. Afin que chacun puisse tirer parti d'avantages économiques et politiques supplémentaires, il importe d'offrir à l'ensemble des partenaires de la PEV, tant à l'Est qu'au Sud, une perspective claire d'intégration commerciale et économique approfondie dans l'Union et d'assortir nos offres de libéralisation d'un accès amélioré à tous les domaines présentant un potentiel et un intérêt économiques aux yeux de nos partenaires, y compris les produits sensibles revêtant une grande importance pour eux.
- **Mobilité et migrations.** Bien que la coopération avec les pays de la PEV en matière de mobilité et de gestion des migrations s'intensifie, la PEV n'a pas encore permis d'améliorer sensiblement les déplacements des citoyens des pays partenaires vers l'Union européenne. La lenteur et le coût des procédures d'obtention de visas de courte durée (pour les hommes et femmes d'affaires, les chercheurs, les étudiants, les touristes ou même pour les visites officielles, par exemple), ont un effet dissuasif à forte visibilité pour les pays partenaires et entravent nombre d'objectifs fondamentaux de la PEV.
- **Conflits régionaux.** La PEV n'a guère contribué jusqu'ici à la résolution des conflits dans la région, qu'ils soient gelés ou ouverts, nonobstant certaines réalisations particulières (en ce qui concerne la gestion des frontières moldoves et les territoires palestiniens, par exemple). L'Union européenne se doit d'être plus active et plus présente au niveau des mécanismes régionaux ou multilatéraux de résolution des conflits et des efforts déployés en matière d'observation ou de maintien de la paix.

La Commission a donc recensé un certain nombre de domaines dans lesquels la PEV devrait être renforcée, afin de garantir sa réussite. Dans tous ces domaines, ceci impliquerait un effort supplémentaire de la part de l'Union, mais cet effort serait compensé par les avantages politiques en résultant.

3. RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE

Le développement de nos pays partenaires et les réformes qu'ils entreprennent sont avant tout dans leur intérêt et relèvent de leur responsabilité souveraine. Toutefois, il est également dans l'intérêt de l'Union de soutenir ses partenaires dans ces efforts. Beaucoup d'instruments nécessaires à cette fin existent déjà. D'autres demanderaient à être encore renforcés, ainsi qu'indiqué ci-dessous. Ce faisant, l'Union européenne continuera d'adapter son soutien aux besoins et aspirations de ses partenaires. Plus un pays partenaire progresse au niveau de la mise en œuvre de ses réformes, plus la relation devient étroite avec l'Union et plus celle-ci devrait l'assister.

3.1. Renforcer le volet économique et commercial

L'approfondissement de l'intégration économique avec nos partenaires de la PEV jouera un rôle essentiel dans la réussite et la crédibilité de cette politique. L'un des postulats de départ de la PEV a toujours été que l'intégration économique devait transcender le libre-échange des marchandises et des services et inclure également des questions «intérieures»: il convient, pour ce faire, de se pencher sur la question des barrières non tarifaires et de parvenir progressivement à une convergence totale dans les domaines commerciaux et réglementaires (tels que les normes techniques, les règles sanitaires et phytosanitaires, la politique de concurrence, la compétitivité des entreprises, l'innovation et la politique industrielle, la coopération en matière de recherche, les droits de propriété intellectuelle, les mesures douanières de facilitation des échanges, les capacités administratives en matière de règles d'origine, la bonne gouvernance en matière fiscale, le droit des sociétés, les marchés publics et les services financiers). Les plans d'action de la PEV constituent un pas dans cette direction.

Des accords de libre-échange couvrant essentiellement les biens industriels ont déjà été conclus par le passé avec nos partenaires méditerranéens et des négociations ont récemment été engagées en vue d'étendre leur couverture en matière d'agriculture et de pêche et d'y inclure les services et le droit d'établissement. Au fil du temps, la mise en œuvre des plans d'action de la PEV, en particulier pour ce qui est des aspects réglementaires, ouvrira la voie à la conclusion d'une nouvelle génération d'«accords de libre-échange approfondis et complets» avec l'ensemble des partenaires de la PEV, comme celui que l'Union européenne prévoit de négocier avec l'Ukraine.

Un accord de libre-échange approfondi et complet devrait concerner l'essentiel des échanges de biens et de services entre l'Union et ses partenaires de la PEV, y compris les produits revêtant une importance particulière pour nos partenaires, et comprendre des dispositions fortement contraignantes sur le plan juridique pour les questions réglementaires d'ordre commercial et économique. En conséquence, les accords de libre-échange en vigueur avec nos partenaires méditerranéens devraient être étendus à d'autres domaines réglementaires. Les résultats des évaluations de l'incidence du commerce sur le développement durable seront intégrés dans ce processus.

De tels accords de libre-échange approfondis et complets devront être adaptés et soigneusement programmés dans le temps, afin de tenir compte des circonstances économiques et du stade de développement de chaque pays partenaire, et notamment d'un certain degré d'asymétrie, le cas échéant. Compte tenu de leur complexité et de leur caractère ambitieux, les accords de libre-échange approfondis sont des objectifs à moyen terme, voire à long terme pour certains pays de la PEV. Avant d'entamer des négociations en vue de tels accords, l'Union européenne doit examiner la capacité de ses partenaires à les mettre en œuvre et à les soutenir, ainsi que leur degré d'ambition. Ces pays iront dans cette direction de manière progressive et à des vitesses variées, mais il importe de leur donner à tous les mêmes perspectives. L'objectif serait que nos partenaires disposent à la fin d'une base réglementaire commune et d'un degré similaire d'accès au marché. Afin d'atteindre cet objectif et de consolider leurs capacités administratives, nos partenaires devront poursuivre leurs efforts en vue de la mise en œuvre des aspects commerciaux et réglementaires des plans d'action. Un accent particulier sera mis sur l'assistance dans ces secteurs.

Dans un premier temps, cette approche pourrait demeurer essentiellement bilatérale entre l'Union européenne et chacun de ses partenaires, de manière à prendre en considération les

grandes différences existant entre les situations des différents pays partenaires. Cela permettrait aux pays les plus avancés d'avancer plus rapidement, sans être retenus par les autres. Ce concept est, toutefois, parfaitement cohérent avec la vision à long terme de l'émergence d'une communauté économique entre l'Union européenne et ses partenaires de la PEV, dont certains aspects ont déjà été mis en œuvre sur le pourtour méditerranéen par l'intermédiaire de l'accord d'Agadir. À long terme, le cheminement vers une communauté économique de voisinage élargie impliquerait, notamment, l'application de cadres réglementaires communs, un accès amélioré aux marchés des biens et des services entre partenaires de la PEV et certains aménagements institutionnels, tels que des mécanismes de règlement des différends.

Actions: intégration en matière commerciale, économique et d'investissements

- poursuivre une approche «accord de libre-échange approfondi et complet» avec l'ensemble des partenaires de la PEV, y compris les aspects «intérieurs» et la libéralisation des flux commerciaux entre pays partenaires, en intégrant un certain degré d'asymétrie, le cas échéant;
- renforcer le soutien aux réformes et aux efforts visant à améliorer l'environnement réglementaire d'ordre commercial et économique et le climat des investissements;
- renforcer l'intégration économique et la coopération dans les secteurs-clefs.

3.2. Favoriser la mobilité et gérer les migrations

Dès les tout débuts de la Communauté européenne, la possibilité offerte aux citoyens de nos États membres de se déplacer dans la Communauté, à des fins commerciales, éducatives ou touristiques, a été déterminante dans la promotion du commerce et des investissements intérieurs, mais aussi dans l'élaboration d'une prise de conscience mutuelle et dans la promotion de contacts économiques, sociaux et culturels. La mobilité des personnes est également de la plus haute importance pour tous les partenaires de la PEV. L'Union ne peut tenir pleinement ses engagements concernant plusieurs aspects de la politique européenne de voisinage si la possibilité d'entreprendre des voyages de courte durée pour des motifs légitimes continue d'être soumise à autant de contraintes qu'actuellement. Il est vrai, pourtant, que nos politiques et pratiques existantes en matière de visas sont souvent sources de difficultés et d'obstacles réels pour les déplacements effectués pour des motifs légitimes. Les longues files d'attente devant les consulats de l'Union européenne sont la preuve flagrante de l'existence de barrières à l'entrée dans l'Union. Qu'il s'agisse de voyages d'affaires, de déplacements entrepris à des fins éducatives ou touristiques ou encore dans le cadre de recherches scientifiques, pour se rendre à des conférences de la société civile ou même à des réunions officielles à l'échelon national ou local, la possibilité d'obtenir des visas de courte durée dans un délai et à un coût raisonnables sera un indicateur de la réussite de notre politique européenne de voisinage.

Une PEV renforcée nécessitera, par conséquent, un examen très poussé de la manière dont les procédures de visa pourraient perdre un peu de leur caractère d'obstacle aux déplacements effectués pour des motifs légitimes entre les pays avoisinants et l'Union européenne (et vice versa). Ce problème ne peut, bien entendu, être réglé que dans le cadre d'un examen plus vaste consacré à des questions telles que la coopération en matière d'immigration clandestine, notamment par voie maritime, la lutte contre la traite et le trafic illicite des êtres humains, l'efficacité de la gestion des frontières, les accords de réadmission, le retour effectif des

migrants illégaux et le traitement adéquat des demandes de protection et d'asile internationaux. Il serait toutefois possible, si nos partenaires s'engageaient fermement à respecter ces conditions préalables, d'améliorer très sensiblement la situation au regard des visas – en proposant des procédures simplifiées et accélérées pour certaines catégories de voyages, notamment ceux entrepris à des fins commerciales, officielles et éducatives – tout en renforçant nos efforts conjoints pour lutter contre l'immigration clandestine.

Pour illustrer ce qui peut être accompli, des accords relatifs à la réadmission et à l'assouplissement des formalités de délivrance des visas ont été paraphés en octobre 2006 avec l'Ukraine, tandis que des discussions sur des accords similaires devraient être engagées prochainement avec la Moldova. Les négociations en cours avec le Maroc au sujet d'un accord de réadmission sont sur le point d'être conclues. Les accords relatifs à l'assouplissement des formalités de délivrance des visas sont négociés dans la foulée des accords de réadmission et sont faits sur mesure, en tenant compte des besoins spécifiques du pays tiers concerné. Ils visent à simplifier les procédures de délivrance de visas de courte durée pour certaines catégories de personnes.

Des éléments nouveaux survenus dans l'Union européenne en matière de politique des visas peuvent également présenter un intérêt à ce niveau, comme c'est le cas, par exemple, des négociations entre États membres sur la création du système d'information sur les visas, qui prévoirait notamment l'identification biométrique des demandeurs de visas et qui permettrait l'échange de données relatives aux visas entre les États membres. Qui plus est, la Commission a proposé plusieurs types de coopérations entre les États membres, et notamment la création de centres communs de demande de visa, qui pourraient grandement faciliter la réception des demandes de visa dans les pays de la PEV.

En tenant compte de la nécessité d'une approche équilibrée et en se fondant sur le dialogue relatif aux questions de migrations et de visa prévu dans les plans d'actions PEV, l'Union devrait être disposée à engager des négociations sur la réadmission et l'assouplissement des formalités de délivrance des visas avec chaque pays de la PEV faisant l'objet d'un plan d'action, dès lors que certaines conditions préalables auront été satisfaites.

Actions: mobilité et migrations

- assouplir les formalités de délivrance des visas et supprimer les obstacles aux voyages effectués pour des motifs légitimes, notamment à des fins commerciales, éducatives, touristiques et officielles;
- agir dans le cadre d'une approche globale assurant une bonne gestion de la mobilité et des migrations et s'employant à régler les questions de la réadmission, de la coopération dans la lutte contre l'immigration clandestine et d'une gestion efficace des frontières.

3.3. Promouvoir les échanges interpersonnels

Se distinguant de la question de la mobilité, la PEV doit avoir un «visage humain», tandis que les citoyens de l'Union européenne et des pays avoisinants doivent avoir davantage d'occasions d'échanger entre eux, d'en apprendre plus sur la société de leurs voisins et de mieux comprendre leurs cultures respectives. La PEV ne saurait être la seule affaire des fonctionnaires et des politiciens. De part et d'autre des frontières, les populations devraient

être à même de percevoir directement l'incidence d'un lien renforcé entre l'Union et ses voisins.

- Il importe que les échanges éducatifs et de jeunes soient un élément central de la PEV, tout comme des échanges similaires ont contribué à créer des passerelles et à vaincre les préjugés au sein de l'Union européenne. La coopération universitaire recevra le soutien de TEMPUS et un nouveau système de bourses d'études pour la région de la PEV sera instauré en 2007 dans le cadre d'Erasmus Mundus. Le dialogue politique en matière d'enseignement supérieur devra être amélioré, afin de soutenir les efforts de modernisation et de réformes déployés par les pays partenaires. La diffusion et l'échange des meilleures pratiques dans ce domaine seront encore renforcés. Ces instruments contribueront à établir un domaine de coopération dans l'enseignement supérieur et à assurer la convergence avec les politiques européennes, telles que le processus de Bologne, auquel de nombreux partenaires de la PEV participent. L'aide à la réforme de l'éducation devrait être renforcée, notamment par le biais de la Fondation européenne pour la formation. Un nouveau programme de la PEV pourrait aussi être envisagé, afin de promouvoir les échanges entre jeunes professionnels issus d'horizons divers, y compris des métiers de la culture et des arts, et entre représentants des autorités réglementaires. Les États membres auront un rôle important à jouer dans le soutien apporté à ces activités.
- La mobilité des chercheurs est essentielle pour augmenter la coopération scientifique entre l'Union et les partenaires PEV et pour accroître l'excellence. La circulation des scientifiques requiert une action commune en vue de mieux faire connaître les possibilités concrètes offertes par des aides à la mobilité (par exemple les bourses Marie Curie), en utilisant pleinement les outils d'information existants.
- De manière plus générale, les échanges entre membres de la société civile gagneraient à être renforcés, afin d'aller au-delà des seuls contacts entre gouvernements et de créer des passerelles dans de nombreux domaines, et notamment entre syndicats, autorités régionales et locales (y compris les programmes de jumelage de villes), praticiens de la santé, ONG et groupes culturels. Les programmes de coopération transfrontalière à financer au titre de l'IEVP joueront ici un rôle de premier ordre, mais des échanges plus vastes, à l'échelle de l'Union européenne, n'en seront pas moins également nécessaires. Nombre de ces échanges seront essentiellement à vocation économique et sociale, mais les échanges culturels et le dialogue interculturel auront également leur rôle à jouer.
- Le renforcement des contacts entre entreprises sera l'une des conséquences importantes de ces échanges au niveau de la société civile. Les organisations patronales dans l'Union européenne et dans les pays de la PEV, en particulier celles des petites et moyennes entreprises, devraient être vivement encouragées à créer des liens plus étroits et à échanger leur expérience.
- La participation de la société civile à la PEV devrait transcender les programmes d'échanges et de coopération. Nous devons inciter les gouvernements partenaires à faire participer des représentants de la société civile au processus de réforme, tant au niveau de l'élaboration de la législation et du suivi de sa mise en œuvre que de la conception d'initiatives nationales ou régionales liées à la PEV. Au niveau national ou dans un contexte régional plus large, l'organisation de séminaires entre représentants des gouvernements et de la société civile sur les défis de la réforme contribueront à instaurer un climat de confiance.

- La visibilité jouera également un rôle important dans l'amélioration de la PEV, en lui donnant un sens aux yeux des citoyens de l'Union et des pays partenaires. La Commission a déjà mis en place une stratégie d'information et de communication sur la PEV. Les États membres devraient aussi reprendre les objectifs et réalisations de la PEV dans leurs propres actions d'information, tant externes qu'internes.

La dimension humaine de la PEV concerne autant les États membres que la Communauté. Le fait d'intégrer ces éléments dans des programmes bilatéraux et d'échanger informations et meilleures pratiques sur les activités interpersonnelles aura pour effet d'améliorer l'image globale de l'Union dans les pays partenaires. Pour contribuer à l'amélioration de la visibilité d'ensemble de l'Union européenne au travers de ces efforts, la Commission prévoit la création d'un «guichet unique sur Internet» comportant des liens vers les sites Internet des États membres, afin de faciliter l'accès aux informations sur les programmes d'échanges dans l'Union.

Actions: échanges interpersonnels

- échanges éducatifs, culturels, de jeunes et de chercheurs;
- échanges de représentants de la société civile et amélioration de la participation de la société civile dans la PEV;
- échanges entre autorités régionales et locales;
- formation des futurs membres des autorités réglementaires;
- contacts entre entreprises;
- visibilité et actions d'information.

3.4. Donner à la PEV une dimension thématique

Jusqu'à présent, la PEV s'est déroulée essentiellement sur un mode bilatéral entre l'Union européenne et chaque pays partenaire. Cela est essentiel, en raison des grandes différences existant entre les partenaires au niveau de leurs situations politiques et économiques, mais aussi de leurs besoins et aspirations. Il convient de conserver ce caractère différencié au cœur de la politique.

Il existe, néanmoins, un grand nombre de thèmes transversaux pour lesquels l'Union et ses partenaires de la PEV du Sud comme de l'Est partagent les mêmes intérêts et les mêmes préoccupations et qui gagneraient à être abordés dans un contexte multilatéral. Dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'environnement, du développement rural, de la société de l'information, de la coopération en matière de recherche, de la santé publique, des services financiers, de la gestion des frontières, des migrations ou encore des affaires maritimes, par exemple, les problèmes, bien souvent, n'ont pas un caractère purement bilatéral et pourraient bénéficier d'un débat, d'une action commune et d'une coopération entre l'Union européenne et la plupart, sinon la totalité, des partenaires de la PEV. Ces domaines sont importants pour garantir une croissance, une prospérité, une stabilité et une sécurité durables.

La nature des thèmes à aborder dans le cadre de la PEV devrait faire l'objet d'un examen et d'un débat approfondis. De même, il importe de prendre davantage en considération les moyens d'aborder ces différents thèmes. Pour certains d'entre eux, il serait envisageable

d'utiliser des méthodes relativement informelles, telles que des réunions ponctuelles ou des réunions plus régulières au niveau ministériel ou entre experts. D'autres thèmes pourraient bénéficier d'un cadre plus institutionnel ou plus intégré. Il convient de veiller à la bonne mise en œuvre des accords et processus multilatéraux, anciens ou nouveaux. Il est urgent d'envisager des accords multilatéraux entre l'Union européenne et ses partenaires de la PEV dans un petit nombre de secteurs clefs, dont les exemples les plus marquants sont l'énergie (extension du traité instituant la Communauté de l'énergie) et les transports (accords aériens horizontaux et globaux). L'extension des réseaux est également à examiner, afin de garantir leur interopérabilité avec les systèmes de l'Union.

Un autre volet important de la PEV est la possibilité offerte aux partenaires de participer aux travaux de certains programmes et agences communautaires. Dans une communication d'accompagnement sur ce sujet¹, la Commission propose une approche générale de ces questions.

Actions: aspects thématiques:

- dialogue multilatéral et bilatéral renforcé avec les partenaires de la PEV dans les secteurs clefs;
- ajout éventuel de nouveaux accords multilatéraux en matière d'énergie et de transports et renforcement des accords existants;
- action en vue de l'extension des réseaux européens de transport et d'énergie aux pays de la PEV ainsi que l'interopérabilité;
- participation des pays voisins aux travaux de certains programmes et agences communautaires.

3.5. Renforcer la coopération politique

Si la PEV ne peut contribuer à la résolution des conflits de la région, elle aura échoué dans l'une de ses missions fondamentales. De tels conflits peuvent mettre en danger la propre sécurité de l'Union, que ce soit en raison du risque d'escalade et d'exode de réfugiés, d'interruption de l'approvisionnement énergétique, des échanges commerciaux et des liaisons de transport, ou encore de la propagation du terrorisme et de la criminalité organisée, notamment la traite d'êtres humains et les trafics d'armes et de stupéfiants. L'Union a, certes, très largement contribué à aider les personnes réfugiées et déplacées, mais il aurait été préférable, ô combien, d'employer ces ressources à la promotion du développement durable. Il importe également, dans l'intérêt de tous, de faire en sorte que la Russie s'associe plus étroitement à la prévention des conflits et au renforcement de la stabilité dans toute l'Europe orientale et dans le Caucase du Sud.

Que ce soit en Moldova ou dans le Caucase du Sud, dans les territoires palestiniens ou plus généralement au Moyen-Orient, ou encore au Sahara occidental, le voisinage de l'Union souffre depuis de nombreuses années des séquelles de ces conflits. Si la PEV ne pourra jamais se substituer aux efforts régionaux ou multilatéraux déployés en vue de résoudre ces

¹ Ainsi que précisé dans la communication parallèle de la Commission intitulée «Approche générale visant à permettre aux pays partenaires PEV de participer aux travaux des agences communautaires et aux programmes communautaires» - COM(2006) 724 du 29.11.2006.

problèmes, l'Union européenne doit, par contre, être prête à jouer un rôle plus actif en la matière, que ce soit au moyen d'une pleine participation à ces efforts (comme c'est le cas au sein du Quartet) ou par une participation ponctuelle à des opérations civiles ou militaires d'observation ou de maintien de la paix. Les opérations de gestion des frontières ont également un rôle important à jouer à cet égard et la réussite de la mission européenne d'aide à la gestion des frontières en Moldova et du déploiement à Rafah, par exemple, abonde dans ce sens. La Commission demeure prête à élaborer d'autres propositions en matière de résolution des conflits, conjointement avec le secrétariat du Conseil. Le nouvel instrument de stabilité permettra également de renforcer l'engagement européen dans ces domaines.

La PEV peut également fournir les moyens d'un dialogue renforcé, assorti d'un soutien concret aux réformes et au développement, susceptible d'apporter sa propre contribution à long terme à la résolution de ces problèmes. Une coopération régionale renforcée (point 3.6 ci-dessous) peut être d'un grand secours à cet égard. Un certain nombre de mesures pourraient, de surcroît, renforcer sensiblement la dimension politique de la PEV.

- Déjà offerte aux pays de l'Est partenaires de la PEV, la possibilité d'un alignement, au cas par cas, sur les déclarations PESC pourrait aussi être proposée aux partenaires du Sud.
- Les partenaires de la PEV pourraient être invités, toujours au cas par cas, à des réunions d'information et de coordination organisées par l'Union européenne dans des enceintes internationales, telles que les Nations unies, le Conseil de l'Europe et l'OSCE.
- Une réunion informelle de haut niveau avec l'ensemble des partenaires de la PEV faisant l'objet d'un plan d'action pourrait être organisée en 2007, afin de permettre, dans un premier temps, de lancer concrètement la PEV renforcée proposée dans la présente communication.
- La coopération parlementaire pourrait également être intensifiée, que ce soit entre le Parlement européen et les parlements nationaux ou par l'action des fondations politiques européennes.
- La présence de l'Union à travers la région pourrait également être consolidée grâce à l'intensification des missions diplomatiques de la CE et des États membres dans les pays de la PEV. Il importe d'ouvrir au plus tôt des délégations de la Commission à part entière dans l'ensemble des pays de la PEV.

Actions: coopération politique

- rôle plus actif de l'Union européenne dans les efforts régionaux ou multilatéraux de résolution des conflits, incluant, au besoin, la participation à des missions civiles et militaires de maintien de la paix;
- possibilité d'alignement sur les déclarations PESC offerte à l'ensemble des partenaires de la PEV;
- réunion informelle de haut niveau de la PEV en 2007;
- intensification de la coopération parlementaire;
- renforcement de la présence diplomatique dans tous les pays partenaires de la PEV.

3.6. Améliorer la coopération régionale

Dans la région de la mer Noire, où la Moldova, l'Ukraine et les pays du Caucase du Sud rejoignent l'Union européenne ainsi que la Russie et la Turquie, la PEV présente également un potentiel important de dialogue et de coopération au niveau régional. À partir de janvier 2007, lorsque la mer Noire formera une des frontières de l'Union, le principe d'une stratégie régionale renforcée deviendra un élément essentiel de notre politique de voisinage. Dans le cadre de notre coopération au niveau régional avec les pays partenaires du pourtour de la mer Noire (que ce soit au titre de la PEV, du partenariat stratégique en ce qui concerne la Russie ou de nos relations avec la Turquie en tant que pays candidat), l'Union européenne devrait se montrer pleinement inclusive, quel que soit le contexte officiel de ses relations bilatérales avec ces pays. Les questions sectorielles concrètes pourraient être abordées grâce à des initiatives telles qu'une coopération scientifique mutuellement bénéfique, étayée par le dialogue politique, ou dans le cadre d'enceintes comme la Commission internationale pour la protection de la mer Noire.

Une meilleure coopération dans la région de la mer Noire – «une synergie de la mer Noire» - peut aussi contribuer à créer les conditions favorables à la résolution de conflits régionaux de longue date. L'Organisation de coopération économique de la mer Noire (CEMN) constitue une plateforme utile pour le dialogue et la coopération que nous menons avec la région dans son ensemble. La Commission examine actuellement la possibilité de nouer des contacts plus étroits avec la CEMN, et notamment d'obtenir le statut d'observateur. Par ailleurs, tirant parti de ces relations plus étroites, il sera utile d'instaurer un dialogue régulier avec la CEMN, au niveau des ministres des affaires étrangères, qui contribuerait à mettre en œuvre et à développer la politique régionale de l'Union dans la région de la mer Noire. À la suite de ces réunions avec la CEMN, il serait intéressant d'organiser des rencontres entre les ministres de l'Union européenne et ceux des pays de l'Est participant à la PEV afin d'entretenir un dialogue politique et un débat sur les questions liées à la PEV. La Commission a l'intention d'approfondir la question d'un dialogue renforcé avec les pays de la mer Noire dans une communication distincte qui sera publiée l'année prochaine. La «synergie de la mer Noire» devrait tenir compte d'autres initiatives régionales comme l'initiative de Bakou dans les domaines des transports et de l'énergie.

Autour de la Méditerranée, la PEV prévoit un élément nouveau et important venant compléter le travail de dialogue et d'intégration régionale mené de longue date dans le cadre du partenariat euroméditerranéen. Ce partenariat a permis de jeter des ponts entre l'UE et ses voisins du Sud par le dialogue et la coopération, au niveau régional, dans les secteurs politique, économique, commercial, social et culturel. Le programme de travail quinquennal convenu lors du sommet de Barcelone de 2005, fondé sur le programme de la PEV, a déjà bien ouvert la voie à une coopération régionale renforcée au cours des prochaines années.

Dans la lignée du partenariat euroméditerranéen et des accords d'association actuellement conclus avec la plupart des partenaires méditerranéens, la PEV nous a réellement permis de renforcer nos relations avec ces derniers, en tenant pleinement compte des différences de situation et d'intérêt de ces pays. Les engagements de réforme décidés conjointement et consignés dans chacun des cinq plans d'action en vigueur (Israël, Jordanie, Maroc, Autorité Palestinienne, Tunisie) ont déjà porté leurs fruits, comme l'attestent les différents rapports d'avancement. Plus particulièrement, ces plans d'action ont fixé des priorités communes claires, nous ont permis d'intégrer diverses questions dans un dialogue unitaire et ont favorisé la réalisation de réelles avancées, même dans les domaines sensibles. Avec la mise au point définitive des plans d'action en faveur de l'Égypte et du Liban, l'aspect bilatéral des relations

euro-méditerranéennes se situera au même niveau que l'aspect régional. Par ailleurs, en vue de soutenir les réformes économiques et la croissance durable dans la région méditerranéenne, il serait possible de rechercher des synergies avec d'autres secteurs économiques, par exemple avec le Conseil de coopération du Golfe, où des ressources et des investissements peuvent être conjointement mobilisés à cet effet.

La plus grande flexibilité offerte par les nouveaux instruments de coopération sera un atout majeur, tant dans la région méditerranéenne que dans celle de la mer Noire. Par exemple, les nouveaux programmes de coopération transfrontalière mis en place au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) offriront pour la première fois une possibilité réelle de promouvoir la coopération sur le terrain, au niveau des autorités locales et régionales et de part et d'autre de ces deux mers, ainsi que de traiter les questions d'intérêt commun comme l'environnement, les transports et les communications, la sécurité maritime, le milieu marin, le développement économique régional et les échanges socio-culturels.

Nous devrions aussi porter notre attention au-delà du voisinage immédiat de l'Union, afin de travailler avec «les voisins de nos voisins». En Asie centrale, par exemple, ou dans le Golfe, les nouveaux instruments (IEVP et ICD) permettront de financer des activités de coopération régionale concernant des pays de ces deux régions – ce qui pourrait s'avérer d'une importance particulière dans des secteurs tels que l'énergie, les transports, l'environnement et la politique de recherche. Plus généralement, il serait possible d'attirer des investissements et un financement publics et privés en vue de satisfaire aux besoins de développement et de modernisation de nos voisins immédiats. Des considérations similaires s'appliquent aussi au-delà des pays d'Afrique du Nord participant à la PEV, dans le cadre de la stratégie UE-Afrique, où des programmes de coopération régionale plus étendus ainsi que la coopération dans des domaines comme la migration, l'infrastructure, l'énergie ainsi que la paix et la sécurité, s'avèreront d'un grand intérêt. Au-delà de ces activités de coopération régionale, il pourrait être également envisagé d'établir un programme comparable de dialogue et de réforme avec le Kazakhstan, en réponse à l'intérêt exprimé par ce pays. La question de l'Asie centrale sera abordée dans un prochain document de politique.

Actions: coopération régionale

- «synergie de la mer Noire», comprenant notamment un dialogue entre les ministres des affaires étrangères et une coopération renforcée avec la CEMN, en tenant compte des initiatives de coopération régionale existantes, comme l'initiative de Bakou concernant l'énergie et les transports;
- mise en œuvre intégrale du programme de travail euro-méditerranéen;
- coopération renforcée avec les «voisins de nos voisins», par exemple dans les secteurs de l'énergie, des transports et de la lutte contre l'immigration illégale.

3.7. Renforcement de la coopération financière

À partir de 2007, nos actions de coopération avec les pays voisins seront financées au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat, ainsi que dans le cadre du nouveau mandat de la Banque européenne d'investissement pour l'octroi de prêts. Ces deux instruments représenteront une amélioration sensible par rapport aux méthodes du passé. L'IEVP, par exemple, sera beaucoup plus flexible que les instruments précédents (TACIS, en particulier) et se traduira par un accroissement des ressources par rapport à celles qui étaient disponibles

auparavant (augmentation de quelque 32 %, en prix constants, entre les périodes 2000-2006 et 2007-2013). D'autres nouveaux instruments de coopération (droits de l'homme, sûreté nucléaire et programmes thématiques) seront également mis à la disposition des partenaires de la PEV. Grâce au nouveau mandat de la BEI, l'Europe de l'Est et le Caucase du Sud devraient recevoir une aide plus importante, bien que susceptible d'être sensiblement inférieure à celle initialement proposée par la Commission.

Le financement destiné à soutenir le programme de réforme de la PEV demeurera relativement modeste, en dépit des vastes objectifs de réforme fixés pour cette politique. Il est décevant de constater que les flux d'investissement privés vers la plupart des pays de la région restent faibles eux aussi, tout comme leur capacité à financer des infrastructures essentielles.

Il est donc crucial de maximiser l'impact et l'effet de levier du financement communautaire – en se montrant plus innovant à l'égard du type d'actions à soutenir et en recherchant des synergies entre l'IEVP et d'autres fonds communautaires ainsi qu'avec les États membres et leurs institutions financières, les IFI et les autres bailleurs de fonds.

Afin de récompenser les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes et pour mobiliser, en vue d'investissements, l'assistance financière des institutions financières internationales et d'autres bailleurs de fonds, la Commission entend introduire deux mécanismes de financement novateurs, réservant une part importante du financement au titre de l'IEVP pour soutenir les facilités de gouvernance et d'investissement. Des propositions détaillées seront présentées au cours de l'exercice de programmation mais en principe, la Commission a l'intention de réserver, pour la période 2007-2013:

- un montant de 300 millions d'euros (soit environ 43 millions par an en moyenne) pour une facilité «gouvernance», qui vise à fournir une aide venant compléter les enveloppes nationales normales, afin de récompenser et de soutenir les travaux des pays partenaires qui ont accompli le plus de progrès dans la mise en œuvre du programme de réformes convenu, fixé dans leur plan d'action. Sur la base d'une évaluation des avancées réalisées dans la mise en œuvre des aspects gouvernance (relativement généraux) des plans d'action, ce financement serait accordé pour compléter les enveloppes nationales afin de soutenir les éléments essentiels du programme de réformes; il aiderait ainsi les gouvernements réformistes à renforcer la part de leur électorat favorable aux réformes.
- un montant de 700 millions d'euros (quelque 100 millions par an en moyenne) pour un fonds d'investissement en faveur de la PEV, reposant sur la FEMIP², à utiliser pour soutenir les prêts des institutions financières internationales dans les pays partenaires de la PEV. Ce fonds fournirait un élément de subventions pour les opérations de prêt réalisées par des institutions comme la BEI (dans le cadre de son nouveau mandat de prêts accordés à l'extérieur), la BERD et éventuellement les institutions de financement du développement établies dans les États membres, en conformité avec les priorités fixées par l'Union. Il est estimé qu'un tel fonds pourrait mobiliser des prêts bonifiés dont la valeur serait équivalente à quatre à cinq fois le montant des subventions pour des projets d'investissement dans les pays partenaires de la PVE, dans les secteurs prioritaires définis dans les plans d'action. Il sera hautement souhaitable que les États membres apportent un soutien concret, par une aide financière sous forme de subventions venant compléter la contribution de la CE au fonds fiduciaire, pour traduire l'appui politique de l'Union à une

² Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat.

meilleure PEV. Si les États membres parvenaient à égaler la contribution communautaire, la facilité pourrait générer des montants considérables en prêts bonifiés. La gestion d'un tel fonds fiduciaire pourrait associer l'ensemble des contributeurs en fonction de leur apport et du degré de coordination entre les politiques qu'ils mènent dans la région et la PEV. La coordination entre le fonds d'investissement en faveur de la PEV et le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures sera source de cohérence et de synergie.

En poursuivant les efforts actuellement menés pour améliorer la coordination au sein du groupe des bailleurs de fonds de l'Union européenne, les États membres devraient s'efforcer d'aligner toujours davantage leurs propres programmes de coopération sur les priorités et programmes de réformes convenus, fixés dans les plans d'action de la PEV. La coordination avec les activités de la Banque Mondiale devrait continuer d'être assurée.

Actions: coopération financière

- maximiser l'impact et l'effet multiplicateur de ressources rares;
- facilité de gouvernance;
- fonds d'investissement en faveur de la politique européenne de voisinage;
- amélioration de la coordination entre l'aide des États membres et celle de la Communauté.

4. CONCLUSIONS

Au cours des deux années qui se sont écoulées depuis les débuts de la PEV, les avancées réalisées dans le cadre de cette politique ont confirmé son vaste potentiel à long terme. Nous devons à présent traduire ce potentiel en une réalité, en améliorant la crédibilité et l'impact de la PEV.

La PEV reste distincte du processus d'élargissement de l'Union européenne. Pour les partenaires européens de la PEV, celle-ci ne préjuge en aucun cas du développement futur de leur relation avec l'Union européenne, conformément aux dispositions du traité. Indépendamment de cette perspective, nous devons nous attacher à la mise en œuvre réussie des programmes de réforme convenus, afin que tous nos voisins se rapprochent de l'Union.

Pour aider nos voisins à poursuivre des programmes de réforme exigeants et coûteux, nous devons être en mesure de leur présenter une offre plus intéressante. Nous pouvons faire davantage dans les domaines économiques et commerciaux, qu'il s'agisse de l'assouplissement des formalités de délivrance des visas, de la gestion de la migration, des contacts interpersonnels ou encore des contacts entre les administrateurs et les représentants des autorités réglementaires. Nous pouvons aussi agir davantage en matière de coopération, qu'elle soit politique, régionale ou financière. Certaines de ces actions auront un coût certain, qui n'est toutefois pas prohibitif - et certainement inférieur à celui de l'inaction.

Pour parvenir à ces objectifs, les États membres devront jouer leur rôle; les améliorations proposées ici exigeront tant un engagement politique sans faille qu'un engagement économique et financier de même ampleur. La Commission engage aussi les mesures nécessaires pour garantir que les considérations politiques liées à la PEV soient pleinement intégrées dans tous les aspects de ses propres travaux. La Commission attend avec impatience

d'examiner ces idées plus en détail avec le Conseil et le Parlement. Simultanément, il sera important de poursuivre un dialogue ouvert avec les pays partenaires afin de renforcer le sentiment d'appropriation mutuelle vis-à-vis de la PEV. À cet effet, la Commission a l'intention d'organiser une conférence à haut niveau en 2007.

Comme le montrent les rapports d'avancement, les pays partenaires ont déjà confirmé leur propre engagement par l'adoption et la mise en œuvre initiale des plans d'action ambitieux prévus par la PEV. Pour que l'Union soit en mesure de leur fournir une aide appropriée dans le cadre des réformes engagées, de les encourager et de récompenser les progrès, il sera essentiel de faire en sorte que tout le potentiel de la PEV se traduise en résultats concrets. Les propositions figurant dans le présent document constitueront une offre solide pour nos partenaires de la PEV, ce qui est manifestement dans l'intérêt de l'Union européenne.