



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION EUROPÉENNE POUR
LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 20.3.2013
JOIN(2013) 4 final

**COMMUNICATION CONJOINTE AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

Politique européenne de voisinage: vers un renforcement du partenariat

{SWD(2013) 79 final}
{SWD(2013) 80 final}
{SWD(2013) 81 final}
{SWD(2013) 82 final}
{SWD(2013) 83 final}
{SWD(2013) 84 final}
{SWD(2013) 85 final}
{SWD(2013) 86 final}
{SWD(2013) 87 final}
{SWD(2013) 88 final}
{SWD(2013) 89 final}
{SWD(2013) 90 final}
{SWD(2013) 91 final}
{SWD(2013) 92 final}
{SWD(2013) 93 final}

Politique européenne de voisinage: vers un renforcement du partenariat

1. Introduction

1. L'UE a révisé la politique européenne de voisinage (PEV) en 2011¹, en mettant en place des instruments permettant, d'une part, d'apporter une aide accrue aux pays partenaires qui s'emploient à établir une démocratie solide et durable et, d'autre part, de soutenir le développement d'une économie solidaire. Les principales caractéristiques de la nouvelle PEV sont l'association politique et l'intégration économique, la mobilité des personnes, un accroissement de l'aide financière de l'UE, un partenariat renforcé avec la société civile et une meilleure coopération concernant certaines politiques sectorielles spécifiques. La présente communication conjointe, accompagnée d'une série de documents de travail conjoints des services², examine comment l'UE et les pays partenaires se sont comportés dans la mise en œuvre des objectifs de réforme fixés d'un commun accord.
2. L'année écoulée a été riche en événements et en défis pour l'Union européenne et ses voisins. L'UE a continué de se pencher sur la façon de surmonter la crise financière et le ralentissement connexe de l'activité économique dans plusieurs États membres. Certains de ses pays partenaires concernés par la politique de voisinage ont continué à être confrontés à des conflits, à l'instabilité politique et à des difficultés socioéconomiques. Ces pays doivent parfois faire face à de sérieux défis politiques, économiques et sociaux, dont certains nécessitent des réponses immédiates, ce qui laisse peu de temps aux décideurs politiques pour se concentrer sur les réformes à moyen et à long terme.
3. La PEV continue de servir de base à la collaboration de l'UE avec les pays de son voisinage pour parvenir à l'association politique la plus étroite possible et au degré d'intégration économique le plus élevé qui soit. Cet objectif s'appuie sur des intérêts communs et sur des valeurs telles que la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la cohésion sociale.
4. Le processus de transition démocratique s'est poursuivi dans de nombreux pays partenaires. Les Libyens ont voté pour élire leur assemblée constituante pour la première fois en plus de quatre décennies. L'Égypte et la Tunisie ont continué la mise en œuvre de réformes constitutionnelles, mais non sans difficultés.
5. L'Arménie, la Géorgie et l'Ukraine ont élu de nouveaux parlements, alors que le parlement moldave a élu un président. Les structures démocratiques se renforcent sans cesse, même si toutes ces élections n'ont pas été pleinement conformes à l'ensemble des normes internationales. Les Biélorusses ont également été appelés à élire leur

¹ COM(2011) 303 du 25.5.2011.

² La présente communication conjointe est accompagnée des documents suivants: douze rapports de suivi évaluant la mise en œuvre de la PEV en 2012 dans les pays avec lesquels un plan d'action PEV ou un document équivalent a été signé; deux rapports de suivi régionaux sur les progrès accomplis, en 2012, dans la mise en œuvre du partenariat oriental et du partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée, ainsi qu'une annexe statistique.

parlement, mais cette élection n'a pas répondu aux normes de l'OSCE et aux autres normes internationales.

6. L'évolution de la situation en Égypte, en Tunisie et en Libye montre clairement que la transition est un processus complexe. Il faudra donc du temps pour mettre en place de nouvelles structures et de nouveaux équilibres politiques et pour instaurer la croissance économique et la cohésion sociale, sur la base d'un consensus autour des valeurs et principes fondamentaux. La réforme constitutionnelle est lente, les progrès ne sont pas toujours linéaires et, dans de nombreux cas, l'issue est encore incertaine. Dans ces cas, l'UE a continué à travailler avec ses partenaires et à soutenir leur progression vers l'établissement d'une démocratie durable.
7. Les progrès réalisés l'an dernier dans les différents pays du voisinage ont été très inégaux. Dans de nombreux pays partenaires, des réformes de grande envergure ont parfois été empêchées ou ralenties par des intérêts politiques ou économiques catégoriels. Dans certains cas, un certain recul a été observé dans les réformes. Toutefois, plus que jamais, une croissance économique plus lente, un chômage plus élevé, des inégalités persistantes, des défis environnementaux de plus en plus nombreux et des indicateurs socioéconomiques souvent en déclin plaident en faveur du type de réformes qui sont au cœur de la PEV.
8. La participation croissante d'autres acteurs (pays tiers, organisations régionales, etc.) dans le voisinage méridional et oriental fait que l'UE doit travailler plus étroitement avec ceux-ci pour résoudre les problèmes qui touchent la région.
9. L'UE a renforcé le soutien politique et financier qu'elle apporte à ses partenaires qui se sont engagés dans des réformes politiques. L'analyse de l'évolution de la situation et des résultats des réformes dans les pays partenaires montre que la PEV fonctionne lorsque la volonté de réformer la société existe et que la société prend une part active au processus. Des valeurs, des modèles de gouvernance ou des réformes ne peuvent être imposés de l'extérieur. Elles ne peuvent s'enraciner que lorsque les dirigeants politiques et les citoyens adhèrent aux objectifs de réforme fixés d'un commun accord entre l'UE et ses partenaires. L'UE doit continuer à nouer des relations et à collaborer avec les partisans des réformes et du partenariat avec l'UE. Parallèlement, il conviendrait que l'UE communique mieux sur la manière dont la PEV et ses instruments peuvent soutenir de véritables efforts de réforme.
10. Un renforcement du partenariat avec la société est au cœur de la PEV. En tant que moteur de la démocratisation et de la solidarité, la société civile joue un rôle fondamental dans tous les aspects des réformes démocratiques et socioéconomiques, dans la défense des droits de la femme, dans le soutien à la liberté d'expression et d'association, dans la promotion de la protection de l'environnement et, d'une manière générale, dans la recherche d'une plus grande justice sociale. L'UE a continué à respecter son engagement à collaborer avec la société civile, les parlements nationaux et d'autres parties prenantes importantes comme les partenaires sociaux et les entreprises, afin que les objectifs de réforme fixés avec les pays partenaires soient le reflet exact des préoccupations et aspirations de leur société. La société civile a également un rôle crucial à jouer pour promouvoir ces réformes et demander des comptes aux gouvernements. La mise en place du forum de la société civile pour le partenariat oriental, qui inclut la création de plateformes nationales dans les pays partenaires, constitue un bon exemple du renforcement du rôle de la société civile dans

la PEV. L'UE a continué à apporter son soutien à la société civile grâce à différents instruments de financement.

11. L'UE et ses voisins doivent également relever des défis communs, notamment dans les domaines de l'économie, de la sécurité, de l'environnement et des migrations. Le respect des engagements pris par l'UE à l'égard de ses voisins méridionaux et orientaux, le soutien de leur transition démocratique et de leurs réformes économiques, ainsi qu'une collaboration étroite avec ceux-ci sur tous les aspects de leur programme politique et de leur calendrier de réformes, tous ces éléments contribueront à la sécurité et à la prospérité de l'UE elle-même.

2. Mise en œuvre

12. Deux ans après la révision de la PEV, sa mise en œuvre demeure le principal défi à relever par l'UE et ses partenaires. Depuis 2011, les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes convenues par l'UE et ses partenaires ont été inégaux. Toutefois, cela ne doit pas conduire à un désengagement. Au contraire, l'UE doit intensifier son engagement dans le processus, y compris à long terme.
13. L'établissement de la démocratie dans les pays partenaires est entre les mains de leurs citoyens et de leurs élus. La PEV peut soutenir ce processus, mais pas le remplacer. Une analyse des recommandations principales formulées dans les rapports de suivi de la PEV montre que nous ne sommes qu'au début du processus. Elle expose également les défis qui restent à relever. Dans de nombreux pays du voisinage, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne les recommandations principales relatives aux élections, souvent avec le soutien financier et logistique de l'UE. Des progrès insuffisants ont été réalisés en ce qui concerne les recommandations principales relatives à la liberté d'association, d'expression et de réunion, à la liberté de la presse et des médias, à l'État de droit et à l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi qu'à la lutte contre la corruption. De nombreuses recommandations sont tout aussi valables aujourd'hui qu'elles l'étaient en 2012. L'encadré ci-dessous illustre la mise en œuvre des recommandations principales figurant dans les rapports de suivi de l'année dernière.

- **L'Arménie** a donné suite à certaines des recommandations principales. Elle a préparé une feuille de route visant à améliorer le processus électoral, adopté une stratégie nationale en matière de droits de l'homme et pris quelques mesures afin de lutter contre la corruption, de réformer le système judiciaire et l'administration publique et de faire progresser les réformes sectorielles et l'alignement de sa réglementation sur l'acquis de l'UE.
- **L'Azerbaïdjan** n'a donné suite qu'à quelques-unes des recommandations principales. Il a commencé à mettre en œuvre le plan d'action en faveur des droits de l'homme, poursuivi la réforme de son système judiciaire et pris quelques mesures pour régler le problème des démolitions et des expulsions forcées. Il n'a pas coopéré avec le rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la question des prisonniers politiques.
- La **Géorgie** a donné suite à la plupart des recommandations principales. Elle a assuré des élections dans l'ensemble libres et régulières, poursuivi son dialogue avec ses régions séparatistes, participé activement aux discussions de Genève et pris des mesures pour améliorer les conditions de vie des personnes déplacées à l'intérieur du

pays. Elle a également renforcé la liberté d'expression et d'opinion, réformé son système judiciaire et fait progresser les réformes sectorielles et l'alignement de sa réglementation sur l'acquis de l'UE.

- La **Moldavie** a donné suite à la plupart des recommandations principales. Elle a intensifié ses efforts visant à mettre en œuvre la réforme des systèmes judiciaire et répressif, entamé un dialogue avec Tiraspol et continué à mettre en œuvre des réformes dans les domaines de l'aide sociale, de la santé et de l'éducation, de l'énergie, de la concurrence, des aides d'État et de l'alignement de sa réglementation sur l'acquis de l'UE. Elle a achevé les dernières étapes de la première phase de son plan d'action pour la libéralisation du régime des visas et renforcé la réforme institutionnelle du secteur de l'aviation.
- L'**Ukraine**: la plupart des recommandations principales doivent encore être mises en œuvre. Il convient cependant de relever que l'Ukraine a effectivement pris des mesures en vue de la réforme juridique et judiciaire, avec l'entrée en vigueur d'un nouveau code de procédure pénale et d'autres législations importantes. Elle a également adopté une loi sur l'asile et le statut de réfugié, même si sa mise en œuvre est insuffisante.
- L'**Égypte** n'a donné suite qu'à certaines des recommandations principales. Le pouvoir a été transféré à un gouvernement civil et l'état d'urgence a été levé. Une Constitution a été rédigée et adoptée par référendum populaire. Toutefois, le processus a été controversé et sévèrement critiqué par l'opposition, ce qui a conduit à une crise politique très conflictuelle.
- **Israël**: la plupart des recommandations principales doivent encore être mises en œuvre. Aucun changement significatif n'a été observé dans les domaines qui posent problème.
- La **Palestine**³: la plupart des recommandations principales restent valables et doivent encore être mises en œuvre. Certaines l'ont certes été, notamment l'organisation d'élections locales, la poursuite de l'amélioration de la gestion des finances publiques et le développement de modèles de calcul des coûts dans le secteur de la protection sociale, mais les difficultés causées principalement par l'occupation et l'aggravation de la crise financière ont empêché l'Autorité palestinienne d'engager des réformes.
- La **Jordanie** a donné suite à certaines des recommandations principales, notamment la mise en place de la commission électorale et de la Cour constitutionnelle et l'adoption d'une loi sur les partis politiques et d'une loi électorale.
- Le **Liban** a commencé à donner suite à quelques-unes seulement des recommandations principales en procédant à des nominations de magistrats qui se faisaient attendre. La réalisation des objectifs de réforme n'a progressé que lentement compte tenu de la crise en cours dans la Syrie voisine.
- Le **Maroc** a pris des mesures pour entamer la mise en œuvre de la plupart des recommandations principales, mais n'a pas encore terminé, bien qu'il se soit expressément engagé à réaliser les objectifs de réforme convenus. Il a créé un organe chargé du dialogue national sur la réforme judiciaire, rédigé (mais pas adopté) une loi instituant un organe anticorruption et continué d'aligner sa législation sur l'acquis de l'UE.

³ Conformément à la résolution 67/19 de l'Assemblée générale des Nations unies, la dénomination «Palestine» sera utilisée chaque fois qu'il sera question de l'entité désignée jusqu'à présent par les termes «Autorité nationale palestinienne» ou «territoire palestinien occupé». Il n'en découle pas une quelconque reconnaissance de la Palestine en tant qu'État au sens des conclusions du Conseil de décembre 2009.

- La **Tunisie**, qui vivait une transition difficile, n'a donné suite qu'à quelques-unes des recommandations principales. La mise en place de la commission électorale indépendante a été approuvée, mais la nouvelle loi électorale n'a pas été achevée. La Tunisie a signé la convention régionale sur les règles d'origine paneuroméditerranéennes. Les préparatifs en vue de la négociation d'une zone de libre-échange approfondi et complet ont progressé.

14. L'UE a continué à traiter les priorités immédiates des pays partenaires en contribuant, d'une part, à instaurer l'État de droit et la bonne gouvernance et, d'autre part, à jeter les bases de la croissance économique et de la création d'emplois, ainsi que d'une société de la connaissance, durable et socialement équitable. Après le premier groupe de travail pour la Tunisie en 2011, des groupes de travail pour l'Égypte et la Jordanie ont réuni des représentants des institutions de l'UE, des gouvernements, du secteur privé, des bailleurs de fonds internationaux et de la société civile, afin de jouer un rôle de catalyseurs pour les réformes politiques et économiques. L'aide financière de l'UE au titre de l'IEVP et d'autres instruments a joué un rôle capital dans un certain nombre de cas.
15. Lors de leur réunion de juillet 2012, les ministres des affaires étrangères du partenariat oriental ont déclaré que la feuille de route du partenariat oriental⁴ servait de guide pour la concrétisation des objectifs du partenariat et de base pour le suivi de cette concrétisation jusqu'au prochain sommet du partenariat oriental. En définissant les principales réformes que les pays partenaires doivent mettre en œuvre et en décrivant les mesures que l'UE peut prendre et l'aide qu'elle peut offrir, la feuille de route illustre les notions de responsabilité mutuelle et d'appropriation commune, qui sont essentielles pour avancer sur la voie de l'association politique et de l'intégration économique.
16. Les travaux relatifs au renforcement des relations ont fait davantage de progrès avec certains pays qu'avec d'autres, ce qui reflète la détermination de l'UE à avancer plus loin et plus vite avec les pays partenaires qui sont disposés et aptes à progresser davantage sur la voie des réformes (conformément au principe «donner plus pour recevoir plus»). Elle a continué à négocier des **accords d'association** prévoyant des zones de libre-échange approfondi et complet avec la République de Moldavie, l'Arménie et la Géorgie, ainsi qu'un accord d'association avec l'Azerbaïdjan. Elle a entamé des négociations en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange approfondi et complet avec le Maroc et prépare de telles négociations avec la Tunisie et la Jordanie. L'accord d'association UE-Ukraine a été paraphé mais pas signé.
17. Des progrès substantiels ont été accomplis dans la mise au point de **plans d'action PEV** conjoints de nouvelle génération ou de documents équivalents. Les plans d'action traduisent les besoins, capacités et engagements de réforme propres à chacun des pays partenaires, ce qui permet des relations nuancées, sur mesure, entre l'UE et chacun des pays partenaires. L'UE a conclu des négociations en vue de l'adoption de plans d'action avec le Liban, le Maroc et l'Autorité palestinienne, ainsi

⁴ Déclaration conjointe faite à l'issue de la réunion des ministres des affaires étrangères du partenariat oriental, Bruxelles, 23 juillet 2012, Conseil de l'Union européenne, 12862/12, PRESSE 348. Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Partenariat oriental: une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013*, JOIN(2012) 13 final du 15.5.2012.

qu'avec la Tunisie dans le cadre d'un partenariat privilégié. Ces plans d'action devront être approuvés par les conseils d'association respectifs. Le nouveau plan d'action pour la Jordanie est entré en vigueur en octobre. En octobre également, l'UE et l'Algérie ont entamé des négociations en vue de l'adoption d'un plan d'action PEV conjoint. L'Ukraine et l'UE sont parvenues à un accord afin de commencer à mettre à jour le programme d'association actuel, ce qui prélude à la mise en œuvre du futur accord d'association. Les préparatifs sont en cours pour lancer des négociations en vue de l'adoption de programmes d'association avec la République de Moldavie, l'Arménie et la Géorgie.

2.1. Une démocratie solide et durable

18. Dans l'ensemble du voisinage, des progrès ont été accomplis en matière de réformes sur la voie d'une démocratie solide et durable, mais des problèmes demeurent et certaines évolutions risquent de subir un retour en arrière.
19. Il existe de plus en plus de divergences entre les réformes démocratiques entreprises dans les pays du voisinage. L'UE entend donc répondre d'une manière plus nuancée, fondée sur le principe «donner plus pour recevoir plus» et sur un contrôle rigoureux des engagements de réforme. Pour rester crédible, elle doit appliquer les mêmes normes élevées et le même contrôle aux réformes démocratiques, quel que soit l'endroit où elles sont entreprises et sous quelque forme que ce soit.
20. La Tunisie, l'Égypte et la Libye ont connu des révolutions qui ont déclenché des réformes démocratiques, tandis qu'en Jordanie, au Maroc et en Algérie, ce sont les autorités au pouvoir qui ont engagé des réformes constitutionnelles, électorales et juridiques. Des **élections** démocratiques ont été organisées en Égypte, en Libye et en Tunisie, mais des préoccupations subsistent quant à la **liberté de réunion, d'association et d'expression**, y compris la liberté des médias, dans la plupart des pays partenaires. L'UE a déployé une mission d'observation électorale en Algérie et en Libye. Au début de l'année 2013, elle a observé des élections en Jordanie pour la première fois. L'Égypte a accepté qu'une mission d'observation de l'UE surveille les prochaines élections législatives.
21. Les pays du voisinage oriental empruntent eux aussi des voies de plus en plus divergentes. La Moldavie, la Géorgie et l'Arménie ont continué à mettre en œuvre des réformes visant à améliorer le cadre électoral et organisé des élections qui étaient globalement conformes aux normes internationales, en faisant de nets progrès dans la difficile mutation vers une démocratie durable. Le déroulement des élections législatives ukrainiennes s'est traduit par un bilan plus mitigé, caractérisé par plusieurs insuffisances. Un recul a été constaté dans plusieurs domaines par rapport aux élections précédentes. Les élections en Biélorussie ont eu lieu dans un contexte de répression — une nouvelle occasion manquée pour la Biélorussie d'organiser des élections conformes aux normes de l'OSCE et aux autres normes internationales. De manière générale, l'UE est très préoccupée par l'absence de liberté de réunion, d'association et d'expression dans un certain nombre de pays. Aucune amélioration n'a été constatée en Biélorussie en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et des principes démocratiques.
22. Dans certains pays partenaires, les organisations de la **société civile** (OSC), et parfois les syndicats, continuent de faire face à des contraintes majeures (obstacles à la liberté

de circulation, actions en justice à l'encontre de responsables d'ONG, lourdeur des procédures administratives, acceptation d'un soutien financier soumise à autorisation). Les organisations de la société civile égyptiennes ont été confrontées à une pression croissante de la part des autorités. Le droit actuel des associations en Égypte, au Maroc et en Algérie est une autre source de préoccupation. La liberté d'association est également déficiente en Biélorussie et en Azerbaïdjan. La liberté d'association doit être garantie et les nouvelles législations sur les associations doivent être conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme.

23. Dans plusieurs pays du voisinage, les **médias** continuent de souffrir d'une ingérence politique et économique, d'un manque de diversité et de l'autocensure. S'il y a eu de nombreux cas de harcèlement et d'incarcération de journalistes en Azerbaïdjan et en Égypte, la mise en œuvre de la législation sur la transparence des médias en Géorgie constitue en revanche une évolution positive.
24. L'**indépendance de la justice** doit être renforcée à des degrés divers dans un certain nombre de pays partenaires, notamment en Égypte, au Maroc, en Tunisie et en Algérie en ce qui concerne le voisinage méridional, ainsi qu'en Azerbaïdjan et en Biélorussie en particulier en ce qui concerne le voisinage oriental. En Ukraine, des inquiétudes existent quant à l'utilisation abusive du système judiciaire à des fins politiques. En dépit de quelques réformes des systèmes judiciaires, le pouvoir judiciaire continue d'être perçu comme très dépendant du pouvoir exécutif dans l'ensemble du voisinage oriental et méridional. Des taux de condamnation élevés, un recours excessif à la détention administrative et une application peu satisfaisante du principe de l'égalité des armes ont mis à mal la confiance dans le système judiciaire. Même si des efforts ont été accomplis pour améliorer les infrastructures carcérales, les conditions de détention restent un sujet de préoccupation et les cas de torture et de mauvais traitements continuent de faire l'objet d'enquêtes insuffisantes, ce qui encourage une culture d'impunité parmi les représentants de la loi.
25. La **corruption** reste un problème majeur dans de nombreux pays du voisinage. Dans la plupart des pays, aucune mesure n'a été prise, ou seulement des mesures très timides, pour s'attaquer à la corruption. C'est plus particulièrement en Ukraine, au Liban, en Azerbaïdjan, en Libye et en Biélorussie que la perception de la corruption reste très élevée⁵.
26. Le **contrôle démocratique des forces armées et de sécurité** s'est amélioré, notamment en Libye et en Égypte. Les réformes du secteur de la sécurité, plus particulièrement la réforme de la police, la levée complète de l'état d'urgence et la réforme des codes pénal et militaire afin d'empêcher le jugement de civils par des tribunaux militaires, demeurent un problème majeur dans l'ensemble du voisinage méditerranéen. Des questions telles que le contrôle et la responsabilité de la police, la situation dans le système pénitentiaire et le traitement des citoyens qui accomplissent leur service militaire continuent d'être évoquées dans le cadre de dialogues structurés.
27. Des processus de **justice transitionnelle** crédibles sont essentiels au succès de la transition, notamment dans les pays qui ont renversé des régimes autoritaires coupables de crimes contre leur propre population. Les réformes du système judiciaire

⁵ Transparency International, indice de perception de la corruption 2012.

et des services répressifs sont également prioritaires dans le cadre du partenariat oriental, en liaison avec la réalisation de l'objectif global de maintien et de renforcement de l'État de droit.

28. La discrimination culturelle et sociale à l'encontre des **femmes** reste un problème dans le voisinage méridional. Les femmes ont pris une part active aux révolutions. Il est à présent essentiel que le processus de transition et les réformes constitutionnelles ne fassent pas obstacle aux progrès en matière d'égalité des femmes devant la loi et dans la société et ne fragilisent pas cette égalité. Il y a également encore beaucoup de choses à faire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes dans le voisinage oriental.
29. La question d'une législation **antidiscrimination** exhaustive reste un problème dans l'ensemble des pays du voisinage, à quelques exceptions près. Les attitudes discriminatoires sont très répandues, en particulier à l'encontre de la communauté LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres).

2.2. Développement économique et social durable

30. La **croissance économique** ne s'est accélérée que dans quelques pays partenaires concernés par la PEV, comme la Géorgie et l'Azerbaïdjan, mais s'est ralentie dans la plupart des autres pays. Les risques externes liés à la situation économique mondiale ont augmenté et les conflits ont également eu une incidence négative sur les perspectives de reprise économique. Les partenaires méridionaux et orientaux restent confrontés à des déséquilibres macroéconomiques généraux, ainsi qu'à un chômage élevé et parfois en augmentation. Les pays partenaires du voisinage méridional, en particulier, ont des taux élevés de chômage des jeunes. La poursuite ou le retour de l'instabilité politique ont aussi eu une incidence négative sur la croissance. Sans une hausse de la croissance et sans politiques de l'emploi efficaces (prévoyant notamment des investissements dans le capital humain, la promotion d'un travail décent, ainsi que la recherche et l'innovation), des niveaux élevés de chômage des jeunes persisteront et le secteur informel représentera toujours une part importante de l'économie réelle. D'importantes disparités socioéconomiques persistent dans de nombreux pays du voisinage oriental et méridional. Si on ne s'y attaque pas, ces facteurs continueront à mettre en péril la future stabilité sociale et la transition vers la démocratie. L'aide financière de l'UE a permis de s'y attaquer en soutenant les principales réformes économiques.
31. Dans le contexte de la poursuite de la crise économique et financière dans la zone euro et du ralentissement de l'économie mondiale, les **dialogues macroéconomiques** que la Commission a organisés en 2012 avec la grande majorité des pays du voisinage (tous les pays concernés par la PEV sauf la Libye et la Syrie) se sont révélés être un instrument utile pour la coopération économique entre l'UE et ses pays partenaires. Ces dialogues ont permis un échange de vues ouvert sur l'évolution de la situation économique et sur les enjeux stratégiques en la matière, notamment les conséquences de l'agitation qui secoue la zone euro pour les pays du voisinage de l'UE. Ils ont également servi de plateforme d'examen de la mise en œuvre des priorités en matière de réformes économiques définies dans les plans d'action et programmes d'association relevant de la PEV.

32. Outre les dialogues macroéconomiques réguliers établis au titre de divers accords bilatéraux, la Commission mène des discussions en matière de politique économique avec les pays partenaires qui bénéficient de l'**aide macrofinancière (AMF) de l'UE**, destinée à aider les pays partenaires à lutter contre les déséquilibres macroéconomiques et à mettre en œuvre des réformes structurelles de nature à stimuler la croissance. En 2012, avec la libération des dernières tranches, la Commission a achevé la mise en œuvre des deux programmes d'AMF approuvés en 2009 (Arménie, 100 millions d'EUR de prêts et de dons) et en 2010 (Moldavie, 90 millions d'EUR de dons). Le protocole d'accord et l'accord de prêt pour le programme d'AMF en faveur de l'Ukraine, d'un montant maximal de 610 millions d'EUR, ont été signés au début de l'année 2013. Au cours de l'année 2012, l'UE a collaboré étroitement avec les autorités égyptiennes et jordaniennes afin d'élaborer d'éventuels programmes d'AMF qui seraient lancés au début de l'année 2013. La décision législative sur le programme en faveur de la Géorgie que la Commission a proposé au début de l'année 2011 (46 millions d'EUR de prêts et de dons) n'a toujours pas reçu l'approbation du Parlement européen ni du Conseil.
33. En 2012, la coopération en matière de **politique d'entreprise** a continué à mettre l'accent sur l'amélioration du climat des affaires et sur l'octroi d'un meilleur soutien financier aux PME. La mise en œuvre du «Small Business Act», un cadre européen pour une politique d'entreprise favorable aux PME, reste un objectif essentiel. Le niveau d'avancement varie fortement entre les partenaires. Un mécanisme de consultation visant à permettre aux PME de s'exprimer sur des sujets qui les préoccupent améliorerait l'élaboration de politiques dans l'ensemble de la région. Le renforcement de l'État de droit et l'octroi d'un accès simple et équitable aux marchés publics grâce à une amélioration des systèmes de passation des marchés, à la simplification administrative, à de meilleures compétences, à un accès plus facile au financement et à une innovation accrue permettraient de dynamiser le développement des entreprises. Le soutien financier de l'UE aide des PME à développer leurs capacités dans de nombreux cas.
34. La lutte contre la pauvreté et le chômage a continué de bénéficier d'une priorité élevée, en particulier dans les zones rurales. En mai, l'UE a organisé un séminaire de haut niveau afin de présenter et d'examiner le **programme de la politique européenne de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (ENPARD)**. Dans les pays partenaires du voisinage méridional, des activités pilotes sont en cours d'élaboration. Des comités techniques, avec des membres issus de la société civile et du secteur privé, ont été mis sur pied. Des actions au titre de l'ENPARD ont été lancées en Égypte, en Algérie, en Tunisie et au Maroc, ainsi qu'en Géorgie, pour le partenariat oriental. Par ailleurs, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a procédé à l'évaluation des secteurs de l'agriculture et du développement rural dans chacun des pays du partenariat oriental. Elle a également mis en lumière certains défis communs au niveau régional. Les résultats fournissent une base solide au nouveau groupe du partenariat oriental sur l'agriculture et le développement rural et seront pris en compte dans la préparation d'éventuels nouveaux programmes dans ce domaine.

2.3. *Marchés*

35. L'UE demeure le premier partenaire commercial de presque tous les pays du voisinage. Les travaux d'approfondissement de l'intégration économique et commerciale entre l'UE et ses partenaires se sont donc poursuivis. L'UE et l'Ukraine ont paraphé un accord d'association, qui prévoit également une zone de libre-échange approfondi et complet. Des progrès substantiels ont été réalisés dans les négociations avec la Moldavie depuis l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange approfondi et complet avec ce pays en mars. L'Arménie et à la Géorgie ont fait de grands progrès dans les négociations en vue de la conclusion d'un accord d'association, y compris dans celles relatives à l'établissement d'une zone de libre-échange approfondi et complet. La future inclusion de ces partenaires orientaux de la zone de libre-échange approfondi et complet dans le système paneuroméditerranéen de cumul diagonal des règles d'origine renforcera leur intégration économique avec l'UE et les incitera davantage encore à créer des zones de libre-échange avec d'autres partenaires de la PEV.
36. Après des préparatifs minutieux, l'UE et le Maroc ont entamé des négociations relatives à une zone de libre-échange approfondi et complet au début de l'année 2013. Les préparatifs en vue de la négociation d'un accord de libre-échange approfondi et complet avec la Tunisie ont également progressé. En revanche, les préparatifs en vue de la négociation d'un accord de libre-échange approfondi et complet avec la Jordanie se sont enlisés, alors qu'ils n'ont pas encore commencé avec l'Égypte. Les accords sur les produits de l'agriculture et de la pêche conclus avec le Maroc et l'Autorité palestinienne sont entrés en vigueur respectivement en octobre et en janvier. Les négociations en vue de la conclusion d'un accord similaire avec la Tunisie n'ont pas pu reprendre. L'accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels conclu avec Israël est entré en vigueur en janvier pour ce qui est des produits pharmaceutiques.

2.4. *Mobilité*

37. L'UE et ses partenaires ont continué d'améliorer la mobilité des personnes. En 2012, des progrès considérables ont été accomplis en vue de la réalisation de l'objectif consistant à établir un régime d'exemption de visa dans le voisinage oriental, conformément à une recommandation formulée lors du sommet du partenariat oriental de 2011. La Moldavie a fait un pas en avant important dans le cadre de son plan d'action pour la libéralisation du régime des visas, en passant à l'évaluation, d'une part, de la deuxième phase de la mise en œuvre de la législation concernée et, d'autre part, des critères de référence concernant cette mise en œuvre. L'Ukraine a aussi accompli des progrès substantiels en ce qui concerne son plan d'action pour la libéralisation du régime des visas. Un dialogue sur la **libéralisation du régime des visas** avec la Géorgie a été entamé en juin 2012, dans le but d'examiner les conditions requises pour instaurer un régime d'exemption de visa vers l'UE pour les citoyens géorgiens, tandis que l'Arménie permet aux citoyens de l'UE d'entrer sur son territoire sans visa depuis janvier 2013. Après la mise sur pied de partenariats pour la mobilité avec la Moldavie, la Géorgie et l'Arménie, des discussions ont été lancées en vue d'un éventuel partenariat pour la mobilité entre l'UE et l'Azerbaïdjan. Une première évaluation majeure du partenariat pour la mobilité entre l'UE et la Moldavie a montré son utilité en tant que cadre de coopération bilatéral général, mais a aussi établi que le volume d'actions concrètes (notamment dans le domaine des migrations légales)

pourrait encore être élargi. L'offre de négociations adressée par l'UE à la Biélorussie au sujet de la facilitation de la délivrance de visas et des accords de réadmission est restée lettre morte, ce qui souligne à quel point il est important que les États membres fassent un usage optimal des possibilités prévues dans le code des visas de l'UE en ce qui concerne les citoyens biélorusses.

38. Des liens plus étroits en matière de mobilité et de migration ont été établis avec les partenaires méridionaux, en tirant parti de la vaste expérience de l'UE avec ses partenaires orientaux. À la suite de dialogues sur les migrations, la mobilité et la sécurité entamés en octobre 2011 avec la Tunisie et le Maroc, les négociations en vue de la création de partenariats pour la mobilité avec ces deux pays ont bien avancé en 2012. L'UE et le Maroc ont récemment annoncé que les négociateurs s'étaient accordés sur la déclaration politique en vue de l'adoption d'un partenariat pour la mobilité. L'objectif est d'achever ces négociations au cours du premier semestre de l'année 2013. Un dialogue avec la Jordanie a commencé en décembre 2012. L'Égypte n'a pas encore accepté la proposition de l'UE d'entamer un dialogue sur les migrations, la mobilité et la sécurité.
39. Des programmes tels que Tempus, Erasmus Mundus, Marie Curie et Jeunesse en action, dans lesquels les pays du voisinage de l'UE sont particulièrement actifs, ont joué un rôle déterminant dans la promotion de la mobilité des étudiants, du personnel universitaire, des chercheurs et des jeunes de ces pays et de l'UE, ce qui contribue à la modernisation et à l'ouverture des systèmes d'enseignement supérieur.

2.5. *Coopération*

40. L'UE a continué à fournir un appui financier aux réformes entreprises dans les pays partenaires. Le montant total disponible pour les pays partenaires durant la période 2011-2013 s'élève à 6,5 milliards d'EUR. Ce montant comprend les fonds supplémentaires (0,95 milliard d'EUR) disponibles à la suite du lancement de l'initiative de partenariat oriental et de la révision de la politique européenne de voisinage. La majeure partie de ces fonds supplémentaires sont fournis sur la base du principe «donner plus pour recevoir plus», c'est-à-dire des progrès accomplis dans l'établissement d'une démocratie solide et durable et dans la réalisation des objectifs de réforme y afférents. Ils sont acheminés au moyen de deux programmes de coordination: 540 millions d'EUR pour **SPRING**⁶ dans les pays du sud de la Méditerranée et 130 millions d'EUR pour **EaPIC**⁷ dans les pays du voisinage oriental. Ces deux programmes sont centrés sur la promotion de la transformation démocratique et du renforcement des institutions et sur le soutien d'une croissance durable et solidaire. Le reliquat des fonds supplémentaires a été essentiellement consacré aux programmes de mobilité (Tempus, Erasmus Mundus, etc.) et à l'appui aux organisations de la société civile et aux acteurs non étatiques. En ce qui concerne le financement au titre du futur instrument européen de voisinage, il est proposé que les enveloppes tiennent compte de critères tels que l'engagement pris par le pays partenaire considéré à l'égard des réformes et ses progrès dans la mise en œuvre de

⁶ Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth (aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive).

⁷ Eastern Partnership Integration and Cooperation Programme (programme d'intégration et de coopération du partenariat oriental).

celles-ci, les progrès que ledit pays a accomplis dans l'établissement d'une démocratie solide et durable et le niveau d'ambition du partenariat établi avec l'UE⁸.

41. C'est dans ce cadre qu'a été créée, en 2011, la **facilité de soutien à la société civile** dans le cadre de la politique de voisinage, dotée d'un budget initial de 26,4 millions d'EUR. Son objet est de renforcer les organisations de la société civile, y compris les partenaires sociaux, de manière à ce qu'elles puissent contribuer aux changements qui surviennent dans la région de la PEV et jouer un véritable rôle dans le processus de démocratisation. La première phase de la facilité de soutien à la société civile, mise en œuvre en 2012, a porté essentiellement sur le renforcement de la capacité de mise en réseau de la société civile et sur l'amélioration de son aptitude à promouvoir les réformes nationales et à renforcer l'obligation de rendre des comptes.
42. En décembre 2012, une deuxième phase de cette facilité a été adoptée, avec une nouvelle dotation budgétaire de 45,3 millions d'EUR pour 2012-2013. L'objectif est de soutenir l'intensification de la participation des organisations de la société civile au dialogue politique avec les gouvernements partenaires et l'extension de leur rôle dans les processus de réforme nationaux et les programmes de développement locaux.
43. Pour soutenir les acteurs politiques qui œuvrent en faveur d'un changement démocratique dans leur pays, la haute représentante et la Commission ont proposé, en 2011, de créer un **Fonds européen pour la démocratie**. Des mesures importantes ont été prises en 2012 pour organiser et lancer ce Fonds en tant que fondation européenne indépendante à but non lucratif, avec la participation de représentants des États membres, du Parlement européen, de la Commission européenne, de la haute représentante et d'organisations de la société civile. La Commission et plusieurs États membres ont déjà engagé des fonds à hauteur de 15 millions d'EUR (dont 6 millions d'EUR de la Commission), ce qui devrait permettre au Fonds européen pour la démocratie de devenir pleinement opérationnel en 2013.
44. La décision sur l'évaluation à mi-parcours du mandat extérieur de la Banque européenne d'investissement (BEI) en octobre 2011 a ouvert la voie à des prêts supplémentaires d'un montant de 1,15 milliard d'EUR en faveur des pays partenaires, ainsi qu'à des prêts se rapportant au changement climatique jusqu'à concurrence de 1 milliard d'EUR d'ici à la fin de l'année 2013. En 2012, la BEI a signé de nouveaux prêts pour des montants de quelque 1,7 milliard d'EUR dans le voisinage méridional et de quelque 0,9 milliard d'EUR dans le voisinage oriental (y compris la Russie).
45. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), dont la zone d'intervention a été étendue en 2011 de façon à inclure les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, a alloué un crédit de 1 milliard d'EUR en mai 2012 pour lancer des interventions dans les quatre premiers pays, à savoir l'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie. Jusqu'à 100 millions d'EUR, provenant en partie du budget de l'UE, ont été affectés à l'appui d'actions d'assistance technique visant à définir et à élaborer des projets.

⁸ COM(2011) 839 final.

46. À la fin de l'année 2012, le total des crédits alloués au titre de la **facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage** a atteint 594,9 millions d'EUR (dont 259,8 millions d'EUR pour le voisinage oriental et 335,1 millions d'EUR pour le voisinage méridional). Depuis la création de cette facilité, un montant total de 8 milliards d'EUR a été obtenu auprès d'institutions financières européennes (avec une répartition plus ou moins équivalente entre le voisinage oriental et le voisinage méridional).

2.6. Coopération sectorielle

47. La coopération concernant les politiques sectorielles occupe une place importante et grandissante dans la PEV renouvelée, au niveau bilatéral comme dans le cadre du partenariat oriental et de l'Union pour la Méditerranée. Cette coopération, qui repose de plus en plus sur la convergence avec les normes de l'UE, favorise la transition, les réformes, la modernisation et, en fin de compte, l'intégration avec les marchés de l'UE. Elle porte sur un large éventail de domaines, tels que la politique sociale et de l'emploi, la politique industrielle, la politique de la concurrence, l'agriculture et le développement rural, la pêche, le changement climatique, l'environnement, la sécurité énergétique, les transports, la politique maritime intégrée, la société de l'information, la recherche et l'innovation, l'éducation et en particulier la coopération et la mobilité dans l'enseignement supérieur (grâce à des programmes comme Erasmus Mundus, Tempus ou les actions Marie Curie), la coopération dans le domaine de la jeunesse, la santé et la culture.

48. Certains partenaires coopèrent avec l'UE dans le cadre d'instruments sectoriels juridiquement contraignants, comme la Communauté de l'énergie, l'accord bilatéral dans le domaine de l'aviation ou la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes. Ces instruments posent des fondations à l'échelle régionale; ils sont susceptibles d'avoir, sur les plans social, économique, juridique ou réglementaire et politique, des effets positifs allant au-delà de ceux de l'approche bilatérale et de conduire à une intégration progressive dans certains secteurs spécifiques. Ils établissent un faisceau de liens entre l'UE et ses partenaires et contribuent à répandre les normes juridiques de l'UE. Cette dernière devrait réfléchir à la manière d'élargir progressivement la portée géographique de ces instruments pour les ouvrir à d'autres partenaires de la PEV ou de mettre au point avec les partenaires qui le souhaitent des dispositifs sectoriels comme la Communauté des transports avec les pays des Balkans occidentaux.

49. Dans le secteur de l'**énergie**, les efforts conjoints se sont concentrés sur la sécurité énergétique, la réforme des marchés et l'intégration de ces derniers, notamment par le développement des infrastructures, l'amélioration de l'efficacité énergétique et un recours accru à des sources d'énergie renouvelables. De nouvelles mesures ont été prises en vue de l'ouverture du corridor gazier sud-européen, qui présente une importance stratégique. Des partenaires d'Europe orientale comme la Moldavie et l'Ukraine ont progressé dans la concrétisation de leurs engagements dans le cadre de la Communauté de l'énergie. Récemment, la Géorgie a demandé à en faire partie également. L'UE et ses partenaires méditerranéens ont réalisé des avancées limitées sur la voie de la création future d'une Communauté méditerranéenne de l'énergie.

50. Les partenaires ont pris de nouvelles mesures pour élaborer et appliquer des stratégies et des actes législatifs dans le domaine de l'**environnement** et ont accompli quelques

efforts afin d'améliorer la situation environnementale. L'UE les a aidés à lutter contre la dégradation de l'environnement et à promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles, notamment en ce qui concerne la qualité de l'air, l'eau, la pollution industrielle, la gestion des déchets, les pesticides dangereux, la protection de la nature et la gestion des forêts, ainsi qu'à consolider la gouvernance et les systèmes d'information environnementaux. Les partenaires doivent appliquer pleinement les accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement auxquels ils sont parties.

51. Les programmes phares destinés à prévenir les catastrophes naturelles ou d'origine humaine, s'y préparer ou y faire face (Est et Sud) ont contribué à la mise en œuvre partielle du cadre d'action pour la réduction des risques de catastrophe adopté en 2005 à Hyogo, facilitant le rapprochement avec la législation et les normes de l'UE. Cette dernière soutiendra l'élaboration de stratégies de communication et de sensibilisation, le renforcement des capacités et l'amélioration de la coordination.
52. Les partenaires ont pris des mesures concernant le **changement climatique**, notamment à travers des projets menés au titre du mécanisme pour un développement propre et de la mise en œuvre conjointe. L'UE les a aidés à effectuer la transition vers un développement à faibles émissions de CO₂ et la résilience face au changement climatique par des investissements et le renforcement des capacités. Toutefois, la conception et la mise en œuvre de politiques climatiques ambitieuses restent un défi, tout comme la prise en compte des préoccupations relatives au climat dans d'autres politiques connexes (l'énergie, les transports et l'agriculture, par exemple). Les partenaires sont encouragés à élaborer des stratégies nationales de lutte contre le changement climatique, c'est-à-dire des politiques de développement à faibles émissions de CO₂ et des stratégies de résilience face au changement climatique, qui seront également nécessaires dans le cadre des négociations internationales et de leur aboutissement en 2015. Dans ce contexte, ils doivent également veiller à tenir compte du changement climatique dans d'autres politiques.
53. Les partenaires de la PEV ont réalisé des réformes pour se rapprocher des normes de l'UE en matière de **transports**. Les travaux menés conjointement au sein du comité des transports du partenariat oriental se sont concentrés sur l'amélioration de l'intégration des systèmes de transport, la définition d'un réseau de transport régional relié au RTE-T et le recensement de projets d'interconnexion prioritaires. Ces travaux devraient se terminer en 2013; des travaux similaires avec les partenaires du Sud devraient être approuvés lors de la deuxième conférence des ministres des transports, qui se tiendra en novembre 2013. L'UE et la Moldavie ont signé au début de cette année un accord relatif à un espace aérien commun. Un accord du même type avait déjà été conclu avec Israël en 2012. En 2013, des négociations dans le secteur de l'aviation seront entamées avec la Tunisie et devraient reprendre avec le Liban. Les négociations relatives à un accord aérien avec l'Ukraine, qui ont repris en 2012, devraient s'achever en 2013, année au cours de laquelle des négociations similaires devraient être entamées avec l'Azerbaïdjan. Le dialogue ministériel informel du partenariat oriental sur les transports a eu lieu en février 2013 pour préparer la deuxième réunion des ministres des transports de l'UE et du partenariat oriental qui aura lieu dans le courant de l'année.
54. En 2012, la CE, la BEI et l'Organisation maritime internationale ont collaboré au sujet de plusieurs propositions conjointes d'action, pour donner suite à une étude de faisabilité relative à la coopération au développement maritime de la mer

Méditerranée, réalisée sous l'égide du Fonds fiduciaire de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP). En 2013, elles organiseront ensemble la douzième conférence de la FEMIP dans le but de renforcer la coopération marine et maritime entre les pays méditerranéens et de favoriser la croissance économique et la création d'emplois dans la région.

55. S'agissant de la **politique à l'égard de la société de l'information**, les travaux conjoints sont restés centrés sur l'établissement de marchés des télécommunications équitables, modernes, ouverts et transparents, d'un accès sans entraves et dynamique à l'internet pour tous et d'un environnement médiatique diversifié. Un réseau des régulateurs des communications électroniques a été créé en 2012 dans le cadre du partenariat oriental. Le réseau des régulateurs méditerranéens sera renforcé.
56. Des progrès notables ont été accomplis en vue de la mise en place de l'espace commun de la connaissance et de l'innovation. En 2012, les pays de la PEV ont participé davantage au septième programme-cadre (2007-2013). L'appel à propositions portant sur la coopération internationale publié en juillet 2012 comprenait des activités ciblant spécifiquement les pays de la PEV aux niveaux régional et bilatéral et visant à soutenir le dialogue politique, ainsi qu'une action spéciale destinée à combler le fossé entre la recherche et l'innovation. À la fin de l'année 2012, la contribution totale de l'UE à des projets associant les pays de la PEV atteignait 960 millions d'EUR. En mars 2012, l'UE et l'Algérie ont signé un accord de coopération scientifique et technologique. La République de Moldavie a été associée au septième programme-cadre à partir de janvier 2012. Des initiatives visant à renforcer la coopération birégionale euro-méditerranéenne sont en cours, à la suite de la conférence euro-méditerranéenne sur la recherche et l'innovation qui s'est tenue à Barcelone en avril 2012. Un groupe spécialisé se consacrant à la recherche et à l'innovation, relevant de l'actuelle plate-forme IV, «Contacts interpersonnels», du partenariat oriental, a été constitué en 2012 et commencera ses travaux en 2013.
57. En 2012, l'UE a poursuivi son dialogue avec les pays partenaires pour déterminer leurs principaux intérêts s'agissant de la **participation à ses programmes** et de la **collaboration avec ses agences**. Elle a organisé des réunions d'information relatives à l'approche générale en la matière dans la plupart des pays partenaires.
58. En octobre, le protocole permettant au Maroc de participer aux programmes de l'UE ouverts aux partenaires de la PEV est entré en vigueur. En décembre, l'UE a signé des protocoles similaires avec l'Arménie et la Jordanie. Des négociations en vue de la signature de protocoles avec l'Azerbaïdjan et la Géorgie ont débuté⁹.
59. En novembre, l'UE a organisé un séminaire d'information réunissant ses agences et les pays de la PEV. Elle a adopté un projet d'assistance financière d'un montant de 3,7 millions d'EUR, commençant début 2013, afin de financer les mesures préparatoires prises par ses agences en vue d'aider les partenaires de la PEV à participer à leurs travaux. Les partenaires de la PEV ont renforcé leurs interactions avec plusieurs agences de l'UE, notamment sur le plan de la coopération technique bilatérale.

⁹ Des protocoles permettant à la République de Moldavie et à l'Ukraine de prendre part aux programmes de l'UE ouverts à leur participation sont entrés en vigueur en 2011 et un protocole a été signé avec Israël en 2008.

60. L'UE est prête à négocier des protocoles pour permettre à d'autres pays de la PEV intéressés de participer à ses programmes. Étant donné que les programmes actuels expireront en 2013, l'UE informera les partenaires sur les programmes 2014-2020 ouverts à leur participation une fois que ceux-ci auront été adoptés. Elle continuera d'aider les pays partenaires à participer aux travaux de ses agences, en particulier en finançant des activités préparatoires. Les pays partenaires devront définir avec soin un nombre limité de priorités afin de faciliter la poursuite du dialogue et de la coopération sur la base d'intérêts communs. L'UE est prête à cofinancer, à titre temporaire et de manière dégressive, une partie des coûts liés à cette participation.

2.7. Dimensions orientale et méridionale de la PEV

61. La PEV repose sur des partenariats distincts entre l'UE et chaque pays voisin, s'inscrivant dans une politique unique fondée sur la responsabilité mutuelle et un attachement commun aux valeurs universelles que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. Cette approche est complétée par les deux dimensions régionales de la PEV. Le partenariat oriental et le partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée visent à encourager la coopération régionale et à dégager des synergies et des solutions régionales face aux problèmes géographiques, économiques et sociaux propres à chaque région.

2.7.1 Partenariat oriental

62. D'importants progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre du partenariat oriental, aux niveaux bilatéral comme multilatéral. Cependant, les avancées limitées enregistrées dans certains pays s'agissant des réformes démocratiques, des droits de l'homme et de l'État de droit ont continué d'entraver la réalisation de l'objectif consistant à parvenir à une association politique et une intégration économique des pays partenaires avec l'UE. La feuille de route établie en 2012¹⁰ a servi de guide pour la concrétisation des objectifs du partenariat définis dans les déclarations de Prague et de Varsovie et de base pour le suivi de cette concrétisation jusqu'au prochain sommet, qui se tiendra à Vilnius à l'automne 2013.

63. Les plates-formes et les groupes de travail du partenariat oriental ont offert un espace commun pour dialoguer, coopérer et échanger des informations dans des domaines tels que la réforme de l'administration publique, les transports, ainsi que les migrations et l'asile. Des plates-formes du Forum de la société civile sont désormais sur pied dans les six pays partenaires du partenariat oriental. Des avancées majeures ont été engrangées concernant les accords d'association, y compris les zones de libre-échange approfondi et complet, qui constituent des instruments de premier plan pour favoriser les mutations démocratiques et économiques, et l'UE a progressé vers la réalisation de l'objectif de libéralisation du régime des visas pour les voyages de courte durée avec cinq des six pays partenaires. L'UE a dégagé des fonds considérables pour soutenir les efforts de réforme des partenaires. Pour la période 2011-2013, un montant de 1,9 milliard d'EUR est disponible aux fins de la coopération bilatérale et régionale (dont 350 millions d'EUR de ressources supplémentaires). Le programme

¹⁰ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Partenariat oriental: une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013*, JOIN(2012) 13 final du 15.5.2012.

d'intégration et de coopération du partenariat oriental a permis de recourir plus systématiquement à des conditions relatives aux politiques à mener et d'appliquer le principe «donner plus pour recevoir plus». En 2012, trois pays partenaires (la Moldavie, la Géorgie et l'Arménie) ont bénéficié d'une aide financière accrue grâce à ce programme.

64. Il a été décidé d'instaurer, dans le cadre du partenariat oriental, des dialogues informels au niveau de la haute représentante/vice-présidente, du commissaire chargé de la politique européenne de voisinage et des ministres des affaires étrangères des six pays partenaires. L'idée est que ces dialogues portent sur toute question de politique étrangère d'intérêt mutuel pour l'UE et ses partenaires, traitent de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la feuille de route pour le partenariat oriental et, s'il y a lieu, incluent un dialogue sectoriel. La première réunion s'est tenue à Chisinau en juin 2012. Le deuxième dialogue, quant à lui, a eu lieu à Tbilissi en février 2013 et comprenait un dialogue informel concernant les transports auquel ont été associés le vice-président de la Commission, M. Kallas, et les ministres des transports des pays partenaires.
65. Le sommet qui doit se tenir à Vilnius en novembre 2013 marquera une nouvelle étape importante dans la mise en œuvre du partenariat oriental. Certains des partenaires d'Europe orientale souhaitent aller plus loin dans leurs relations avec l'UE. Dans leur communication de mai 2011 sur la PEV¹¹, la haute représentante et la Commission ont précisé que les valeurs sur lesquelles l'Union européenne s'est construite – à savoir la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la primauté du droit – sont également au centre du processus d'association politique et d'intégration économique relevant de la PEV. Ce sont ces mêmes valeurs qui sont consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et sur lesquelles reposent ses articles 8 et 49. En 2011, les chefs d'État ou de gouvernement réunis à Varsovie à l'occasion du sommet du partenariat oriental ont reconnu les aspirations et les choix européens de certains partenaires¹².

2.7.2. Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée

66. En 2012, une feuille de route¹³ a défini les objectifs à poursuivre dans le cadre du partenariat avec les voisins du Sud, aux niveaux bilatéral et régional, ainsi que les réalisations attendues pour la fin de l'année 2013. La mise en œuvre de cette feuille de route a été influencée par l'évolution de la situation des différents partenaires méditerranéens en 2012. L'UE a mené sa politique d'engagement renouvelé sur les plans bilatéral et régional, en apportant son soutien à la transition tout en reconnaissant que cette dernière appartient aux partenaires. En ce qui concerne l'aide financière, outre les 3,5 milliards d'EUR déjà programmés pour la période 2011-2013, l'UE a dégagé quelque 700 millions d'EUR de nouvelles subventions en faveur du voisinage méridional.

¹¹ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*, COM(2011) 303 du 25.5.2011.

¹² Déclaration commune du sommet du partenariat oriental, Varsovie, 29 et 30 septembre 2011.

¹³ Document de travail conjoint des services, *Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and Roadmap for future action*, accompagnant la communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Tenir les engagements de la nouvelle politique européenne de voisinage*, SWD(2012) 121 final du 15.5.2012.

67. L'année 2012 a été marquée par la tenue réussie d'élections démocratiques (en Égypte, en Algérie et en Libye), la réalisation de réformes électorales en vue de l'organisation d'élections en Jordanie et au Liban et la formation de nouveaux gouvernements dans la plupart des pays. À travers une assistance ou des missions d'observation, l'UE a apporté son soutien à ce qui constituait souvent des premières élections véritablement démocratiques. Le multipartisme a pris un nouvel élan, et la société civile est devenue plus active et a fait entendre sa voix davantage. Dans de nombreux pays de la région, le respect de la liberté d'expression s'est accru de manière générale et il est devenu plus facile de créer des partis politiques ou des syndicats. Néanmoins, il est apparu clairement que la mise en place d'institutions démocratiques prendra du temps, notamment dans les cas où l'insécurité juridique plane encore sur le processus de transition (comme en Égypte). Le dynamisme nouveau des partis politiques et de la société civile témoigne cependant de la naissance d'une culture démocratique, ce qui ouvre à l'UE de nouvelles voies de dialogue. Parallèlement, vu l'aggravation de la situation en matière de sécurité, en particulier en Libye, au Sinaï et au Sahel, il devient important de réformer le secteur de la sécurité hérité des précédents régimes tout en maintenant l'ordre public.
68. Sur le plan économique, les incertitudes politiques et l'absence de réformes structurelles de nature à favoriser une croissance inclusive ont continué de mettre un frein à l'activité. Les déficits budgétaires sont restés profonds ou se sont même creusés en 2012, en raison de la faiblesse de l'économie et d'une augmentation des dépenses destinée à satisfaire des revendications sociales exprimées avec force. Les taux de chômage, déjà élevés, ont augmenté légèrement. Même si le contexte politique n'était pas propice à des réformes économiques déterminantes, certains signes de stabilisation transparaissent.
69. Le représentant spécial de l'UE pour le Sud de la Méditerranée a joué un rôle de premier plan dans le renforcement du dialogue politique de l'UE avec les pays en transition de cette région, contribuant aux efforts de l'UE visant la consolidation de la démocratie et des institutions et accroissant l'efficacité, la présence et la visibilité de celle-ci dans la région. Des groupes de travail ont été créés pour la Tunisie (les 28 et 29 septembre 2011), la Jordanie (le 22 février 2012) et l'Égypte (les 13 et 14 novembre 2012). Ces groupes ont contribué à approfondir les relations de l'UE avec ces trois pays, selon une approche axée sur les résultats, adaptée et différenciée, associant l'ensemble des institutions de l'UE et le secteur privé. Des entrepreneurs européens se sont également rendus au Maroc et en Tunisie en novembre 2012 dans le cadre de missions pour la croissance dirigées par le vice-président de la Commission européenne, M. Tajani. En Tunisie, le Conseil UE-Tunisie pour l'entrepreneuriat a été créé dans le but de conseiller le gouvernement tunisien sur la manière d'améliorer le climat des affaires.
70. Au niveau régional, l'UE a repris la coprésidence nord de l'Union pour la Méditerranée, tandis que la Jordanie a assuré la coprésidence sud. Cette évolution témoigne d'une volonté renouvelée, des deux côtés de la Méditerranée, de transformer l'Union pour la Méditerranée, cette enceinte unique rassemblant 43 membres¹⁴, en un véritable catalyseur de projets régionaux. La réunion ministérielle qui a eu lieu en novembre entre l'UE et la Ligue des États arabes a envoyé un message politique clair

¹⁴ La participation de la Syrie est actuellement suspendue, de sorte que la coopération concerne 42 pays.

concernant l'engagement des deux parties à coopérer pour résoudre leurs problèmes communs. En décembre, une communication conjointe¹⁵ a présenté les moyens par lesquels l'Union européenne pourrait soutenir une coopération plus étroite entre les pays du Maghreb. La Commission a également participé au sommet du dialogue 5+5 qui s'est tenu en octobre entre cinq pays méditerranéens du Sud de l'UE et le Maghreb, affichant son soutien à la poursuite de l'intégration régionale en tant que moyen important d'améliorer la sécurité et la prospérité.

71. Si des progrès substantiels ont été accomplis en 2012 sur la voie de la concrétisation des objectifs de la feuille de route, la réalisation d'avancées supplémentaires en 2013 dépendra de la volonté constante de l'UE et de ses partenaires de tenir les engagements déjà pris. Au fur et à mesure que la situation politique se stabilisera et que les pays partenaires progresseront dans leur transition vers la démocratie, les gouvernements devraient être mieux à même de tirer parti des avantages que peut leur offrir l'UE et de donner un nouvel élan à leur participation à la coopération régionale.

2.8. Régler les conflits dans les pays concernés par la PEV

72. Le règlement des conflits de longue durée dans les pays du voisinage – en Moldavie, dans le Caucase du Sud, au Moyen-Orient – est un élément important de la politique de l'UE. L'engagement de cette dernière dans le cadre de la **PESC/PSDC** continuera à faire partie intégrante de la PEV. La présence de missions de la PSDC dans les pays relevant de la PEV reflète l'approche globale et multidimensionnelle de l'UE en la matière, portant sur les questions de sécurité, l'État de droit et la gestion civile des crises.
73. Le représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud et la crise en Géorgie a continué de jouer un rôle essentiel dans les efforts déployés par l'UE pour régler les conflits en Géorgie et dans le Haut-Karabakh. Avec les Nations unies et l'OSCE, il a coprésidé les discussions internationales de Genève sur la crise en **Géorgie**. Ces discussions représentent actuellement le seul forum de dialogue entre les autorités géorgiennes et les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, bien que la nouvelle administration géorgienne ait exprimé l'intention d'établir des voies de communication directe avec les représentants des entités de fait. La mission d'observation de l'UE en Géorgie a contribué à stabiliser la situation dans ce pays par sa présence le long des lignes de démarcation administrative avec les régions séparatistes.
74. En ce qui concerne le **Haut-Karabakh**, les contacts à haut niveau se sont poursuivis avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan, afin d'encourager un règlement pacifique du conflit, en particulier par l'appui aux travaux du Groupe de Minsk de l'OSCE. Tout en accordant toute sa confiance aux coprésidents de ce groupe, l'UE a signalé qu'elle était prête à favoriser la réconciliation et la reconstruction pour soutenir les éventuels progrès engrangés dans le cadre des négociations. En septembre 2012, la deuxième phase du programme en faveur de la société civile financé par l'UE, le partenariat européen pour le règlement pacifique du conflit du Haut-Karabakh, a été lancée.

¹⁵ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Soutenir le renforcement de la coopération et de l'intégration régionale au Maghreb: Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie*, JOIN(2012) 36 final du 17.12.2012.

75. Le **processus de règlement du conflit transnistrien à 5+2**, qui a repris officiellement en décembre 2011, s'est quelque peu accéléré. En janvier 2012, les deux parties, réunies à Odessa, se sont mises d'accord sur une approche «par petits pas» pour résoudre des problèmes pratiques de première importance pour les citoyens ordinaires. En avril, les 5+2 ont adopté par consensus des règles de procédure ainsi qu'un programme complet de négociations, recouvrant les questions socio-économiques, humanitaires, juridiques, politiques et de sécurité. Depuis lors, les 5+2 ont apporté leur soutien politique aux discussions techniques menées par les différentes parties. Cela a permis la reprise du transport ferroviaire de marchandises à travers la région de Transnistrie et la réalisation de progrès substantiels en matière d'éducation et concernant d'autres questions socio-économiques. En novembre, les participants ont échangé leurs points de vue, sans parvenir à un consensus, sur la nécessité de réfléchir aux aspects politiques du règlement du conflit et sur le manque de clarté qui entrave la résolution des problèmes socio-économiques et humanitaires. L'UE, soucieuse de consolider la stabilité dans la région, a participé activement aux discussions à 5+2 et a renforcé sa présence sur le terrain. Elle a notamment facilité la participation des entreprises basées en Transnistrie aux échanges commerciaux entre l'UE et la Moldavie et financé un nombre croissant de projets visant à rétablir la confiance concernant les questions sociales, la santé, l'éducation et l'aide humanitaire.
76. La Moldavie et l'Ukraine ont poursuivi leur participation constructive aux travaux de la mission de l'UE d'assistance à la frontière entre ces deux pays. Avec le soutien de cette mission, les autorités douanières et le service des gardes-frontières de Moldavie ont continué à améliorer leurs compétences professionnelles et la coopération interservices dans le pays et avec l'Ukraine. La mission de l'UE a maintenu son appui à la délimitation de la frontière avec l'Ukraine.
77. Les changements survenus dans le monde arabe ont souligné une nouvelle fois la nécessité d'une reprise urgente des négociations entre Israël et les Palestiniens. En 2012, l'UE a continué d'encourager les deux parties à retourner à la table des négociations conformément à la déclaration faite en septembre 2011 par le Quatuor. Malgré l'appui apporté par la Jordanie en début d'année, les négociations n'ont malheureusement pas repris. L'UE, tout en réaffirmant son soutien à une solution fondée sur la coexistence de deux États, s'est déclarée de plus en plus inquiète de l'évolution de la situation sur le terrain, qui menace de rendre une telle solution impossible. Elle a continué de prôner le règlement du **conflit israélo-palestinien** au moyen de discussions bilatérales pacifiques fondées sur le droit international et les paramètres déjà définis d'un commun accord. Outre son soutien concret et constant dans le cadre de la PEV, ses efforts politiques ont trouvé leur meilleure expression dans les conclusions du Conseil «Affaires étrangères» de mai et de décembre 2012.
78. L'UE a également aidé l'Autorité palestinienne dans ses efforts de construction d'un État sur la base de l'État de droit et du respect des droits de l'homme. Elle a réitéré son appel à la réconciliation entre les Palestiniens et a insisté sur la prévention des actes unilatéraux menaçant la viabilité d'une solution reposant sur la coexistence de deux États, surtout en ce qui concerne l'expansion des colonies de peuplement israéliennes, notamment à Jérusalem-Est. Tout en reconnaissant pleinement les besoins légitimes d'Israël en matière de sécurité, elle a continué de demander qu'il soit mis un terme au blocus de la bande de Gaza afin, essentiellement, d'améliorer la situation humanitaire dans cette zone, actuellement intenable. Elle a coopéré étroitement avec les États-Unis et d'autres partenaires internationaux, y compris au sein du Quatuor. Elle a salué les

efforts de médiation déployés par la Jordanie et l'Égypte en vue du règlement du conflit ainsi que le soutien général apporté par la Ligue arabe au processus de paix au Moyen-Orient.

79. Les opérations de la **mission de l'UE d'assistance à la frontière au point de passage de Rafah** sont suspendues en raison de la violente prise de contrôle de la bande de Gaza par le Hamas à la mi-2007. L'exécution de pans substantiels de son mandat est en suspens depuis lors. Cependant, la mission a maintenu ses capacités et est prête à reprendre ses activités et à se redéployer au point de passage de Rafah dès que les conditions politiques et de sécurité le permettront. Au lendemain de la crise de Gaza en novembre 2012, des discussions ont repris quant aux possibilités de relancer cette mission.
80. S'agissant de la **Syrie**, l'UE a condamné à maintes reprises les violations incessantes des droits de l'homme, adopté plusieurs séries de mesures restrictives à l'encontre du régime syrien et apporté une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et aux réfugiés. Elle a pris des mesures diplomatiques afin de favoriser la recherche d'une solution pacifique à la crise, en apportant son appui aux envoyés spéciaux des Nations unies et de la Ligue des États arabes, en participant aux réunions des Amis de la Syrie et en soutenant les efforts tendant à promouvoir une opposition unie et représentative. Tout au long de la crise syrienne, l'UE a été à l'avant-plan de l'action humanitaire internationale, en étroite coordination avec d'autres bailleurs de fonds et organisations internationales, de manière à garantir l'identification rapide des besoins et la fourniture d'une aide dans les meilleurs délais et de manière efficace. En 2012, un montant de 150 millions d'EUR a été fourni à la Syrie et aux pays voisins au titre de l'aide humanitaire, complété par des contributions des États membres de l'UE à hauteur de 208 millions d'EUR. Quelque 80 millions d'EUR ont été dégagés dans le cadre de l'IEVP et d'instruments thématiques pour répondre aux besoins à long terme de la population syrienne (soutien à la société civile, aux défenseurs des droits de l'homme, aux réfugiés, etc.) et aider les pays voisins à faire face à l'afflux de réfugiés.

3. Cohérence des politiques

81. La PEV est un excellent exemple d'approche globale de la politique extérieure. La coopération avec nos voisins passe par l'ensemble des instruments et des politiques dont dispose l'UE. Elle combine une association politique à long terme, la politique commerciale, les politiques sectorielles et la coopération financière avec des politiques à plus court terme et des mesures relevant des instruments de la PESC/PSDC. Elle montre qu'il est possible de suivre une approche globale pour générer une action cohérente associant tous les acteurs concernés de l'UE. Comme annoncé dans le programme de travail de la Commission pour l'année 2013, la haute représentante et la Commission élaborent actuellement une communication conjointe sur la manière de développer plus avant cette approche.
82. L'UE coopère étroitement avec d'autres pays donateurs et acteurs internationaux pour réagir aux crises humanitaires, promouvoir la transition démocratique et favoriser le développement économique dans les pays partenaires. L'amélioration des synergies et de la coordination avec les grandes institutions financières internationales dans les régions concernées par la PEV fait déjà partie de ses tâches essentielles et gagnera en importance à l'avenir. Les mécanismes de consultation précoce, passant à la fois par

les cadres actuels, le protocole d'accord tripartite entre la Commission, le groupe BEI et la BERD et le groupe de Luxembourg (UE, FMI, Banque mondiale, SFI, BEI et BERD), et par une coopération accrue sur le terrain, sont indispensables pour améliorer l'alignement des politiques sur les objectifs de la PEV. Le représentant spécial pour le Sud de la Méditerranée et la Commission s'occupent de la coordination avec les institutions financières internationales et le G8 dans le contexte du processus de Deauville. Au niveau mondial, des questions liées à la PEV ont également été évoquées lors de la rencontre annuelle avec les administrateurs européens de la Banque mondiale en 2012. Des consultations avec les membres européens du conseil de la BERD sont aussi organisées régulièrement et peuvent porter sur des aspects se rapportant à la PEV.

83. Le partenariat politique et stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'UE n'a cessé d'être renforcé ces dernières années. La coopération et le dialogue avec le Conseil de l'Europe contribuent à la réalisation des objectifs partagés consistant à faire respecter davantage les valeurs communes que sont les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la démocratie et l'État de droit dans les pays concernés. En outre, l'UE coopère étroitement avec l'OSCE en matière de résolution de conflits dans le contexte du Groupe de Minsk et du processus de règlement du conflit transnistrien à 5+2, ainsi qu'avec l'OSCE et les Nations unies dans le cadre des discussions internationales de Genève sur le conflit en Géorgie.
84. Le Parlement européen, le Comité des régions – en particulier ses deux entités associées, la CORLEAP (Conférence des collectivités régionales et locales pour le partenariat oriental) et l'ARLEM (Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne) – et le Comité économique et social européen jouent un rôle de plus en plus actif et important dans la PEV, contribuant ainsi au développement du dialogue politique et à une meilleure prise en compte des autres dimensions de la coopération dans le cadre de la PEV. Les synergies dans la mise en œuvre et la communication de la politique s'en trouvent encore renforcées.
85. Par ailleurs, les voisins de l'UE deviennent ses partenaires dans le domaine de la PSDC. L'Ukraine participe à certaines missions de la PSDC. Des accords-cadres de participation à la PSDC ont été conclus avec l'Ukraine et la Moldavie, des négociations sont en cours avec la Géorgie, et l'Arménie a également manifesté un intérêt à cet égard.
86. Il existe encore une marge d'amélioration. L'UE continuera à examiner comment renforcer la cohérence entre les différents acteurs. Il est évident que, dans un certain nombre de domaines, en particulier celui de la mobilité, où les États membres ont conservé des compétences importantes, l'UE doit coopérer plus étroitement encore avec eux afin de tenir les engagements qu'elle a pris à l'égard de ses partenaires. Elle doit également trouver des moyens d'associer d'autres parties prenantes à l'élaboration de la politique, par exemple la définition des plans d'action ou des programmes d'association.
87. Les institutions de l'UE et les différents États membres doivent s'efforcer de maximiser la cohérence, élément essentiel pour permettre à l'UE d'apporter une valeur ajoutée. Les délégations de l'UE dans les pays partenaires ont un rôle important à jouer pour réunir l'ensemble des acteurs et garantir la cohérence et les synergies sur le terrain. Elles devront également devenir, dans une plus large mesure, des sortes de

guichets où les autorités, la société civile et les entreprises des pays partenaires pourront obtenir des informations sur la politique menée et l'aide dont ils peuvent bénéficier.

4. Défis à venir

88. Les **valeurs** universelles sur lesquelles l'UE s'est construite – à savoir la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la primauté du droit – sous-tendent également la PEV. Pour les partenaires qui souhaitent se rapprocher autant que possible de l'UE, il s'agit là du principal point de référence aux fins de la réalisation de leurs réformes internes. Ces processus de réforme doivent être participatifs. Pour qu'ils soient durables et se soldent par des réussites, il est essentiel que l'ensemble de la société, et pas seulement l'élite politique ou certaines parties de la classe politique, fasse le choix de ces réformes et adhère aux valeurs universelles susmentionnées.
89. Le principe «**donner plus pour recevoir plus**», selon lequel les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes peuvent compter sur un soutien plus important de la part de l'UE, restera un élément important pour faire en sorte que la PEV tienne compte des efforts et des progrès réalisés en matière de réformes démocratiques. Le nouvel instrument financier en faveur du voisinage pour la période 2014-2020 intégrera ce principe dans le domaine de la coopération financière. Cependant, ce principe ne se limite pas aux aspects financiers. Comme indiqué dans la communication conjointe de 2011, l'UE va également adapter ce qu'elle propose à ses partenaires, notamment sur les plans de l'accès aux marchés et de l'amélioration de la mobilité, en fonction de l'état d'avancement et de l'ambition de leurs réformes.
90. Des analyses ont montré que, hormis dans quelques pays qui ont donné suite à la plupart des recommandations, bon nombre des **recommandations essentielles** contenues dans les rapports de suivi de la PEV de l'an dernier restent valables et demeureront au cœur du processus de réforme au cours de l'année ou des années à venir. Étant donné que plusieurs pays partenaires ont réalisé des progrès très limités au regard des objectifs définis d'un commun accord et que certains d'entre eux n'ont guère réagi aux incitations fournies par la PEV, il est peut-être nécessaire de jeter un regard critique sur **les instruments et les mécanismes** de cette dernière. Au besoin, l'UE doit s'interroger sur la nécessité de procéder à certains ajustements, afin de permettre à la PEV de mieux répondre aux attentes et aux besoins des partenaires et de contribuer ainsi à accroître l'utilisation de ses instruments et de ses mécanismes. Dans le même temps, les partenaires doivent montrer qu'ils sont déterminés à atteindre les objectifs fixés d'un commun accord avec l'UE. Les priorités et les programmes de réformes convenus avec l'UE doivent faire partie intégrante des stratégies nationales de réforme et de développement.
91. Offrir aux **citoyens** de nouvelles possibilités de voyager et d'étudier dans l'UE ou encore de faire des affaires avec elle est fondamental pour partager les valeurs sur lesquelles elle s'est construite. L'UE devrait accorder plus d'importance aux politiques et aux mesures se rapportant à ces questions. Plus que toute autre mesure, la mobilité des personnes, les bourses d'étude et les réseaux d'entreprises peuvent faire pencher la balance des partenaires en faveur de l'Europe. À l'est, les plans d'action en faveur de la libéralisation du régime des visas sont parvenus à stimuler les réformes dans les

pays partenaires. Leur pleine mise en œuvre par ces derniers devrait rendre plus tangible la perspective d'une abolition des visas.

92. En raison des multiples facettes qu'elle comporte, des nombreux acteurs qu'elle fait intervenir et de son caractère parfois technique, il est difficile de **communiquer** sur la PEV. Toutefois, l'UE est perçue comme un modèle et une source d'inspiration par les habitants de ses pays voisins pour ce qui est des valeurs qui sous-tendent la PEV, à savoir les droits de l'homme, la démocratie, les libertés fondamentales, la prospérité et la solidarité. Un sondage d'opinion réalisé dans les pays partenaires de la PEV¹⁶ indique que la plupart des pays voisins ont une image positive de l'UE¹⁷. L'UE est associée à la promotion des droits de l'homme, de la solidarité, de la prospérité, de la démocratie et de la liberté d'expression. Ces valeurs et le développement économique sont considérés comme faisant partie des principaux aspects de la coopération. Le même sondage révèle toutefois que de nombreuses personnes ne se sentent pas bien informées sur l'action de l'UE dans leur pays. Il est donc nécessaire de mieux informer les citoyens des pays partenaires sur la PEV, ses objectifs, ses instruments et ses réalisations.
93. Les **conflits** restent un problème dans certaines régions du voisinage européen et risquent de compromettre les processus de réforme naissants. Il est absolument nécessaire et urgent de promouvoir la paix et la stabilité en utilisant tous les instruments civils et militaires dont dispose l'UE.
94. Par ailleurs, les changements d'**orientation des pays partenaires en matière de politique étrangère** et l'intervention croissante d'autres acteurs dans les régions concernées sont susceptibles de rendre l'UE moins attrayante en tant que modèle et partenaire. Dès lors, l'UE devra réfléchir aux moyens de suivre une approche plus multilatérale, faisant intervenir plus systématiquement les autres acteurs opérant dans les pays concernés, pour résoudre, avec les pays partenaires eux-mêmes, les problèmes présentant un intérêt commun. Au sud de la Méditerranée, la Turquie, les pays du Golfe et des organisations telles que la Ligue arabe jouent un rôle plus marqué dans les tentatives de règlement des conflits et mettent davantage en avant leurs intérêts économiques et politiques. À l'est, l'apparition de formules d'intégration régionale parallèles pose un nouveau défi. La création de l'Union eurasienne entre la Fédération de Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan a modifié le paysage. Cette Union est perçue comme offrant un autre modèle de développement politique et économique, à côté de l'intégration avec l'UE. Un choix doit cependant être fait. Par exemple, l'adhésion à l'union douanière qui fait partie de l'Union eurasienne ferait obstacle à toute intégration économique avec l'UE au moyen d'un accord de libre-échange approfondi et complet.

5. Conclusion

95. Si les principes et les objectifs sous-tendant la PEV restent applicables à tous les partenaires et à tous les pans de la politique, la relation que l'UE entretient avec

¹⁶ Baromètres du voisinage européen du printemps 2012 et de l'automne 2012.

¹⁷ À l'exception de l'Égypte et de la Libye, où une majorité des personnes interrogées ne semblent pas avoir d'avis ou disposer de beaucoup d'informations sur l'image de l'UE ou l'état des relations avec celle-ci.

chacun de ses partenaires est unique et les instruments de la PEV sont taillés sur mesure pour chacune de ces relations. La PEV fournit à l'UE une panoplie d'instruments qui lui permettent d'adapter son approche et son offre à la situation spécifique de ses différents partenaires ainsi qu'à leurs aspirations au regard de leur relation avec l'UE. Cette dernière devra de plus en plus répondre de manière différenciée aux progrès, aux ambitions et aux besoins très divers de ses partenaires.

96. Les partenaires de la PEV ne devraient pas revoir leurs ambitions ni leurs engagements à la baisse pour ce qui est de réformer leurs sociétés et leurs systèmes politiques et économiques. Ces réformes restent essentielles pour répondre aux aspirations et aux besoins de leurs populations. Il est fondamental que les responsables politiques réaffirment leur détermination à réaliser concrètement ces réformes souvent difficiles. Pour sa part, l'UE doit continuer à tenir les engagements qu'elle a pris concernant une association politique plus forte, une intégration économique accrue et un appui aux réformes.