

Avis du Comité économique et social européen sur la «Politique européenne de voisinage»

(2006/C 309/20)

Par lettre du Commissaire Ferro-Waldner en date du 22 avril 2005, la Commission, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la «Politique européenne de voisinage».

La section spécialisée «Relations extérieures», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 4 mai 2006 (rapporteuse: M^{me} Cassina).

Lors de sa 428^e session plénière des 5 et 6 juillet 2006 (séance du 5 juillet 2006) le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 160 voix pour, 2 voix contre et 9 abstentions.

Avant-propos

Le CESE a déjà élaboré deux avis sur le thème de la Politique européenne de voisinage (PEV), l'un consacré aux pays d'Europe centrale et orientale, l'autre aux pays du bassin méditerranéen⁽¹⁾. Le présent avis ne reprend que certains éléments de ces deux documents qui seront transmis, pour information, en même temps que le présent avis, aux autorités de l'UE et des pays concernés.

0. Synthèse et conclusions

0.1 Le CESE voit dans la politique européenne de voisinage (PEV) une politique d'une importance stratégique majeure, dont il convient de valoriser, par le biais d'une mise en oeuvre cohérente et responsable, la capacité à favoriser la paix, la stabilité, le partage de valeurs et de politiques et la promotion des échanges à tous les niveaux avec les pays voisins.

0.2 Le CESE insiste notamment sur la nécessité d'assurer une cohérence entre:

- les politiques extérieures des États membres et la PEV;
- les autres actions en rapport avec les relations extérieures de l'UE et la PEV;
- les politiques extérieures et intérieures des pays partenaires et la PEV;
- les actions des différentes directions générales de la Commission impliquées dans la mise en oeuvre de la PEV;
- les choix budgétaires de l'UE et l'importance stratégique de la PEV;

— l'application du principe de différenciation (qui peut favoriser positivement la compétitivité entre les pays et les régions) et l'opportunité de créer des synergies au sein des régions et entre celles-ci (dans l'intérêt de la coopération et d'une meilleure compréhension);

— les mesures concrètes à mettre en oeuvre en priorité et les grands objectifs poursuivis.

0.3 Le CESE demande à tous les acteurs institutionnels concernés de reconnaître concrètement que le principe de l'appropriation commune implique une nette adhésion à des valeurs démocratiques qu'il y a lieu de respecter et de promouvoir et non pas seulement de partager formellement: l'appropriation commune doit être le principe de base des relations non seulement entre l'UE et les pays partenaires (PP), mais aussi au sein de l'UE elle-même et, dans les PP, entre les administrations nationales et les représentants de la société civile. Dès lors, la PEV ne pourra être efficace et satisfaisante que moyennant une participation systématique des organisations de la société civile, en particulier les acteurs sociaux et socioprofessionnels, dont le rôle consultatif et le pouvoir de négociation doivent être explicitement reconnus et promus. Il convient dès lors de proposer:

- des informations claires, transparentes, documentées et rapides sur les décisions relatives à la mise en oeuvre de la PEV;
- des lieux, des instruments et des mécanismes de consultation et de participation à l'élaboration de ces décisions pour la mise en oeuvre d'un dialogue civil efficace;
- des informations, des instruments et des données harmonisées permettant d'évaluer les réalisations accomplies, assortis d'un engagement à prendre périodiquement des initiatives en ce sens;
- des offres de formation permettant à ces organisations de contribuer à la mise en oeuvre de la PEV et d'apporter un concours plus efficace en ayant accès aux ressources et aux programmes communautaires;

(¹) Le premier est intitulé «L'Europe élargie — Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud»; rapporteuse: Karin Alleweldt (JO n° C 80 du 30.03.2004 p. 0148 — 0155); le second porte sur «Le rôle des organes consultatifs et des organisations socioprofessionnelles dans la mise en oeuvre des accords d'association et dans le cadre de la politique européenne de voisinage» (contribution au sommet euro-méditerranéen des conseils économiques et sociaux et institutions similaires qui se tiendra en Jordanie les 16 et 17 novembre 2005; rapporteuse: Giacomina Cassina), et a été élaboré en coopération avec les conseils consultatifs de Grèce, d'Israël, de Tunisie et une représentation de groupes économiques et sociaux du Maroc).

— la possibilité de constituer des réseaux de dialogue, de coopération et de suivi de la mise en oeuvre de la PEV entre les organisations des différents pays et des différentes régions.

0.4 Le CESE s'engage à établir, maintenir et développer des relations avec les organismes consultatifs et/ou les organisations socioprofessionnelles des PP, à être toujours à leur écoute et à coopérer avec le Parlement européen et avec le Comité des régions afin de contribuer à la mise en oeuvre d'une PEV participative, efficace et cohérente poursuivant des objectifs de paix, de stabilité, de sécurité et de développement généralisé et durable.

1. Introduction

1.1 Au cours du processus d'intégration européenne, les autorités communautaires ont toujours pris en compte la situation des pays voisins et ce, pour deux raisons importantes au moins:

- la première est liée à l'impulsion politique fondamentale qui a poussé les pays européens à former une communauté, à savoir l'exigence de paix, de liberté et de stabilité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone d'intégration;
- la deuxième a trait au processus d'intégration économique et des marchés, qui a nécessité la création d'une zone d'échanges commerciaux plus vaste que celle constituée par les seuls États membres et, partant, a permis à ces derniers d'être en concurrence avec des pays ayant atteint ou en voie d'atteindre un niveau de croissance économique et de développement comparable à celui de la Communauté, afin qu'ils puissent mutuellement tirer profit d'échanges commerciaux qui ne soient pas soumis à des distorsions, au dumping et/ou à un repli protectionniste de l'une ou de l'autre partie.

1.2 Pendant les nombreuses années durant lesquelles le monde a été divisé en deux blocs, l'hétérogénéité des économies de l'Europe de l'Est et de l'Ouest, et en particulier la diversité de leurs systèmes politiques ont malheureusement réduit au minimum les échanges (économiques mais aussi et surtout humains, culturels et sociétaux) et limité, pendant plus de quatre décennies, la connaissance entre les peuples européens concernés à des contacts purement diplomatiques ou à des relations superficielles entre collectivités territoriales. Cette situation a eu pour effet de cristalliser les stéréotypes hérités de la guerre froide et de favoriser l'acquisition d'une légitimité démocratique supposée au niveau international, légitimité que les gouvernements du système soviétique n'avaient pas et ne pouvaient pas avoir.

1.3 Toutefois, au cours de cette même période, la Communauté européenne a développé ses relations avec ses voisins démocratiques (ou passés d'une dictature à la démocratie, comme la Grèce, l'Espagne, et le Portugal) et réalisé pas moins de quatre élargissements⁽²⁾. Avec les pays qui n'avaient pas la perspective ou l'intention d'entrer dans la Communauté, des relations stables ont été établies au moyen d'accords, tels que l'Association européenne de Libre échange (AELE) créée en 1960, l'Espace économique européen (EEE) de 1994, mais aussi toute une série d'accords bilatéraux (en particulier avec des pays du bassin méditerranéen).

⁽²⁾ Danemark, Royaume-Uni et Irlande en 1973, Grèce en 1981, Espagne et Portugal en 1986, Autriche, Suède et Finlande en 1995.

1.4 Entre la fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix, la zone limitrophe composée des pays du Sud et de l'Est du bassin méditerranéen a progressivement gagné en importance aux yeux de la Communauté européenne. La Conférence interministérielle de Barcelone de 1995 a constitué le point d'orgue de cette évolution, qui a défini un partenariat stratégique et structuré grâce à des accords d'association et à des projets régionaux, dans le but de mettre en place une zone de libre échange, de paix, de sécurité et de prospérité commune pour 2010 au plus tard.

1.5 Cependant, l'événement qui a radicalement modifié la donne géopolitique de la Communauté — qui avait entre-temps réalisé l'intégration des marchés et se préparait à créer la monnaie unique — est la libération des pays d'Europe centrale et orientale du joug soviétique et leur passage à un régime démocratique et à l'économie de marché.

1.6 La réunification du continent européen, avec l'élargissement du 1^{er} mai 2004, est la conquête politique la plus importante de l'histoire de l'Europe d'après-guerre, et fait de l'UE une zone dotée d'un capital humain, culturel, historique, économique et social extrêmement riche, tout à fait inédite par rapport au passé. Cette mutation quantitative et qualitative fondamentale de l'UE nous oblige à comprendre dans le détail cette nouvelle réalité, à la mettre en valeur, à la promouvoir et à la défendre, en adaptant l'ensemble des politiques communautaires, y compris celle liée aux relations avec nos voisins. La politique européenne de voisinage est née de cette conviction, entièrement partagée par le CESE qui a contribué à ce succès grâce à son vaste engagement dans la coopération et le dialogue avec les organisations de la société civile des pays candidats.

2. La phase initiale de la Politique européenne de voisinage (PEV)

2.1 La nécessité d'élaborer une politique de voisinage a été mise en évidence par le Conseil «Affaires générales» dès le mois de novembre 2002, puis, en décembre de la même année, par le Conseil européen de Copenhague, qui a notamment invité l'UE à faire progresser ses relations avec les pays voisins sur la base de valeurs communes dans le but d'éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et de promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des frontières. Au début, l'attention a surtout été focalisée sur les relations avec la Russie, l'Ukraine, le Belarus et la Moldavie, ainsi que sur les pays partenaires méditerranéens (PPM).

2.2 En 2003 et en 2004, la Commission a publié deux communications ainsi que, toujours en 2004, une proposition de règlement relative à l'instauration d'un instrument européen de voisinage et de partenariat⁽³⁾.

⁽³⁾ COM(2003) 104 final — Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — L'Europe élargie — Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud — Bruxelles, 11.03.2003.

COM(2004) 373 final — Communication de la Commission — Politique européenne de voisinage — Document d'orientation — Bruxelles, le 12.05.2004.

COM(2004) 628 final — Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales concernant la création d'un instrument européen de voisinage et de partenariat — Bruxelles, le 29.09.2004.

2.3 Au cours de l'année 2004, à la demande explicite des trois pays du Caucase méridional, la PEV a été étendue à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan et à la Géorgie. La Russie avait fait savoir précédemment qu'elle ne participerait pas à la PEV mais qu'elle maintiendrait ses relations avec l'UE dans le cadre du «partenariat stratégique» spécifique. La PEV ne s'applique pas non plus aux États des Balkans qui relèvent du Pacte de stabilité des Balkans et/ou qui sont candidats à l'adhésion, comme la Croatie, ni à la Turquie (précédemment couverte par la politique de partenariat euroméditerranéen et aujourd'hui pays candidat ayant entamé les négociations d'adhésion le 3 octobre 2005).

2.4 La PEV se propose de partager avec les pays voisins un grand nombre de politiques et implique que l'UE et les pays partenaires (PP) s'engagent à faire une priorité de la promotion de certaines valeurs communes (principe d'appropriation commune), telles que l'État de droit, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et des minorités, l'application du principe d'égalité des chances, l'économie de marché et le développement durable. Les PP sont également invités à s'engager plus particulièrement dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, en faveur du respect de la légalité internationale et de la résolution pacifique des conflits.

2.5 Des plans d'action nationaux (PAN) sont définis conjointement avec les PP. Ils prennent en compte les spécificités et les besoins des divers interlocuteurs (principe de différenciation), mais contiennent un ensemble de priorités communes liées à la promotion des valeurs mentionnées au paragraphe précédent. Les PAN sont ensuite approuvés par les différents conseils d'association et appliqués en coopération entre le PP concerné et l'UE. La mise en œuvre des PAN sera contrôlée par l'UE au travers de rapports périodiques de la Commission, ce qui permettra notamment d'adapter l'évolution de la stratégie aux résultats obtenus par chaque pays partenaire.

2.6 Jusqu'à la fin de l'actuelle période de programmation financière (fin 2006), les ressources seront allouées au titre des programmes TACIS et MEDA. En revanche, les perspectives financières pour la période 2007 à 2013 devraient prévoir un seul instrument de financement de la PEV (instrument européen de voisinage et de partenariat), dont l'enveloppe budgétaire doit encore être définie mais qui, conformément à la proposition de la Commission, devrait correspondre au double environ des ressources actuellement disponibles au titre des deux programmes susmentionnés.

2.7 Le CESE constate malheureusement que la Commission a jusqu'ici omis de proposer, que ce soit dans ses documents ou lors des négociations relatives à la définition des PAN, certains éléments qui font partie intégrante du développement communautaire et qui ont favorisé le processus d'intégration et l'ont rendu plus démocratique et plus ouvert la participation: la notion de «dialogue social» et celle de «fonction consultative» font notamment défaut. Le CESE a déjà signalé à diverses reprises ces lacunes à la Commission et espère que l'ensemble des autorités communautaires feront leur possible pour que ces principes soient mis en application lors de la mise en œuvre des PAN.

3. La notion de «voisinage» et les questions de cadre

3.1 Si la notion de «voisinage» nous paraît intuitivement assez claire, il n'est pas du tout évident de doter de la rigueur stratégique nécessaire une politique fondée sur une intuition de ce type et néanmoins très ambitieuse. L'UE s'est en effet dotée d'une politique étrangère qui demeure limitée, dans la mesure où de nombreuses compétences en la matière sont jalousement gardées et exercées par les États membres. L'important est de comprendre qu'une politique européenne des relations extérieures ne détourne pas les États membres de leurs stratégies internationales respectives mais peut au contraire compléter celles-ci et leur conférer une valeur ajoutée, pour autant que ces États développent la volonté d'agir ensemble et de se doter d'instruments permettant de coordonner leurs interventions de politique extérieure, de manière à garantir la cohérence et l'efficacité des interventions de tous les acteurs concernés dans un domaine donné. Dans le cas de la PEV, cet objectif peut être poursuivi à condition que les États membres et l'UE veillent avec détermination à assurer une cohérence avec le cadre européen et à se présenter devant leurs interlocuteurs comme un bloc qui poursuit les mêmes objectifs et formule des propositions convergentes.

3.2 De l'avis du CESE, la notion de «politique de voisinage» exclut toute interprétation qui ne serait que géographique. La définition donnée de la PEV dans les différents documents cités en note de bas de page n° 3 imprime au contraire à ce terme une forte connotation de communauté (ou de recherche de communauté) de valeurs, de cultures et d'intentions (*). Il s'agit d'un voisinage qui présente des caractéristiques certes géographiques, mais surtout politiques et de valeur. Aussi ne peut-on pas, pour l'heure, exclure qu'à l'avenir d'autres pays participent à la PEV.

3.3 Une difficulté qui pourrait surgir en relation avec le principe d'appropriation commune des mesures à prendre est le fait que l'on ne parle pas d'adhésion pour les pays partenaires de la PEV. La perspective d'une éventuelle adhésion serait certes beaucoup plus motivante, mais il ne faut pas perdre de vue que les contenus, la méthodologie ainsi que, proportionnellement, les ressources mises à disposition pour l'élaboration des PAN sont similaires, sinon identiques, à ceux prévus dans le cadre du dernier processus d'élargissement. Le mécanisme déployé pour la mise en œuvre de politiques de développement dans les pays partenaires devrait lui aussi s'inspirer de l'expérience des politiques structurelles et se fonder sur un partenariat très étroit entre l'UE et les pays partenaires. L'une des caractéristiques de la méthode adoptée par la PEV est l'approche «progressive» qui permet de contrôler les procédés et les instruments appliqués, mais surtout d'évaluer toute évolution importante susceptible de modifier le cadre des objectifs actuels. La «nouvelle phase» de la PEV prévoit des relations encore plus importantes avec les pays partenaires dans lesquels la mise en œuvre des PAN est la plus efficace; il s'agit d'une sorte de «prime» qui devrait contribuer à resserrer encore les liens économiques et politiques ainsi que, comme c'est souhaitable, les relations entre les sociétés, et répondre ainsi aux attentes, parfois enthousiastes, des populations des pays partenaires. Le CESE considère en conséquence qu'il serait pour l'heure tout aussi erroné d'appliquer un cadre rigide qui exclurait toute possibilité d'adhésion que d'alimenter de vains espoirs.

(*) Le fait que l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie (non limitrophes de l'UE) aient demandé à être associés à la PEV apporte une confirmation concrète de ce point.

3.4 La Commission a publié en mars 2005 une communication présentant des recommandations à l'intention des pays n'ayant pas encore fait l'objet de l'adoption de PAN ⁽⁵⁾: il s'agit des trois pays du Caucase du Sud, ainsi que de l'Égypte et du Liban. Le Conseil européen du 25 avril 2005 a marqué son accord avec ce document et a exprimé le vœu que les PAN puissent être finalisés rapidement afin que les organes compétents (conseils d'association) les approuvent dans les meilleurs délais et que ces plans puissent entrer en application. Le Conseil a également insisté sur la nécessité d'appliquer le principe de différenciation, tout en mettant en avant la déclaration des trois pays du Caucase du Sud, qui souhaitent tirer le meilleur profit des instruments de la PEV pour renforcer la coopération régionale (voir également le chapitre 4).

4. Les problèmes des différentes zones

4.1 Si la PEV est fortement empreinte du bilatéralisme UE/pays partenaires, les zones bénéficiaires (qui correspondent approximativement aux pays d'Europe centrale/orientale, du bassin méditerranéen et du Caucase méridional) présentent toutefois des spécificités internes au regard desquelles il faudrait plus particulièrement veiller à ce que la mise en œuvre de la PEV encourage les synergies entre les différentes zones et les relations à l'intérieur d'une même zone. Cet objectif peut être atteint par le biais de mesures et d'incitations ciblées qui facilitent et encouragent le développement de relations et de coopérations au sein d'une même zone, mais aussi entre zones distinctes. Non seulement tous les pays qui composent ces trois zones — et qui souvent en font la demande explicite — tireraient profit de cette approche mais celle-ci encouragerait aussi la stabilité, la sécurité et la paix dans l'ensemble de l'UE, y compris dans les pays se situant au-delà du champ d'application géographique de la PEV. L'important est en tout état de cause de continuer de faire preuve de flexibilité et de pragmatisme afin d'assurer un juste équilibre entre le bilatéralisme et la promotion de la coopération au sein d'une même zone et entre plusieurs zones.

4.2 Le mécanisme de mise en œuvre de la PEV implique un certain degré de compétition entre les divers pays partenaires. En effet, à mesure qu'un pays progresse en direction des objectifs fixés conjointement avec l'UE, sa condition de partenaire peut s'améliorer (davantage de facilités, de soutien en faveur d'actions clés, une plus grande ouverture des marchés, des facilités au niveau de la libre-circulation des personnes, etc.). Cette compétition peut se manifester également au niveau des zones et, dans ce cas, il convient de rester attentif afin de ne pas susciter des frustrations et des attitudes de renoncement de la part des zones — ou des pays appartenant à une zone — qui connaissent davantage de difficultés. Il est crucial de favoriser les contacts entre pays et zones diverses parce que, si chaque acteur de la PEV est convaincu qu'il œuvre pour lui mais aussi pour une vaste entreprise commune, il sera plus facile de développer la compréhension mutuelle et d'identifier d'éventuels modes de coopération qui n'ont peut-être pas encore été explorés. La contribution de la société civile peut constituer à cet égard un puissant moteur.

4.3 Il convient dans le même temps de signaler l'existence, dans les trois grandes zones couvertes par la PEV, de conflits ouverts, latents ou potentiels. Il existe également des tensions au sein de certains pays partenaires, en particulier ceux où la démocratie est encore fragile. Il est légitime de se préoccuper des répercussions qu'ils pourraient avoir au sein de l'UE, mais il importe plus encore de se soucier de la sécurité et de la stabilité des pays partenaires et de leurs populations. Dès lors, il y a lieu de porter une attention particulière et soutenue à la mise en œuvre d'interventions ciblées visant explicitement, dans le cadre de l'application des PAN, à désamorcer les sources de tensions et de conflits, à créer des conditions propices à l'aplanissement des difficultés et à promouvoir la coopération entre pays, économies et peuples. Il va de soi que ces mesures doivent absolument associer les organisations de la société civile en tant que parties prenantes de la coopération économique, sociale et culturelle et acteurs incontournables de la coexistence pacifique.

4.3.1 Il faut également que les diverses initiatives prises par l'UE dans le domaine des relations extérieures soient développées en coordination avec les diverses composantes de la PEV. Les relations entretenues avec la Russie dans le cadre du partenariat stratégique s'avèrent particulièrement délicates à cet égard, comme l'a montré la récente crise du gaz. En outre, il serait utile de bien peser (et pas seulement dans le cas de l'Ukraine) toutes les conséquences, y compris sociales et économiques, que l'obtention du statut d'économie de marché peut avoir pour le pays concerné et pour l'UE.

4.3.2 Il serait hypocrite dans ce contexte de passer sous silence le fait que la PEV a entre autres objectifs celui d'assurer de bonnes relations avec les pays qui sont nos fournisseurs de matières premières énergétiques. Il n'y a rien de scandaleux à cela, mais à deux conditions: premièrement, que la légitime préoccupation ayant trait à l'approvisionnement ne prenne pas le pas sur les objectifs de développement économique et social compatible des pays partenaires; deuxièmement, que les États membres se montrent plus cohérents et véritablement désireux de coopérer les uns avec les autres afin de résoudre tous ensemble les problèmes délicats et stratégiques liés au secteur énergétique.

4.4 Dans le même ordre d'idées et toujours dans cette optique, il faut aussi accorder une place centrale à la coopération transfrontalière entre les États membres de l'UE et les pays partenaires. Les nouveaux États membres sont pour la plupart directement limitrophes des pays couverts par la PEV et connaissent donc à la fois les difficultés qui peuvent résulter de ce voisinage et les opportunités offertes par celui-ci. La mise en œuvre de la PEV doit donc viser à limiter dans toute la mesure du possible les risques d'instabilité (aussi bien politique qu'économique et sociale) mais surtout à faciliter la transposition des potentialités positives en politiques concrètes et en réalisations mutuellement utiles. Cela aura des retombées positives sur tout le territoire communautaire — aujourd'hui largement ouvert et homogène — en termes de développement et d'amélioration des échanges, d'augmentation de la sécurité et de meilleure connaissance mutuelle entre les populations.

⁽⁵⁾ COM(2005) 72 final «Communication de la Commission au Conseil — Politique européenne de voisinage, Recommandations pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, et pour l'Égypte et le Liban — Bruxelles», du 02.03.2005.

4.5 Le présent avis n'entend pas analyser la situation spécifique des différents pays ni des différentes zones puisque, comme nous l'avons dit au début de ce document, le CESE a déjà fourni des contributions spécifiques sur le bassin méditerranéen et les nouveaux voisins de l'Est. La rencontre organisée par le CESE à Kiev en février 2006 avec les organisations de la société civile ukrainienne a mis en évidence tout le dynamisme de ces organisations — qui se montrent enthousiastes vis-à-vis de l'UE et nourrissent de nombreux espoirs en ce qui concerne la PEV — et a montré que les travaux mis en train avec l'avis sur les voisins de l'Est commencent concrètement à porter leurs fruits. Le CESE est déterminé à se fixer des objectifs de dialogue et de coopération plus structurés et à plus longue échéance avec les organisations de la société civile ukrainienne.

4.5.1 S'agissant du Belarus, le CESE se montre très préoccupé par les récents événements et condamne la répression, les pratiques antidémocratiques et les persécutions qui portent atteinte aux droits civils et sociaux. Le CESE, qui continuera à entretenir des relations de plus en plus étroites avec les organisations de la société civile biélorussienne, élabore actuellement un avis à ce sujet ⁽⁶⁾.

4.5.2 Le CESE déplore par contre l'absence d'une analyse directe et même de contacts stables avec les organisations de la société civile des pays du Caucase méridional. Ce manque pourrait être comblé bientôt grâce un travail d'approfondissement réalisé sous forme d'un rapport d'information et d'un éventuel avis spécifique.

5. Les instruments méthodologiques et financiers

5.1 La méthode retenue pour la mise en œuvre des PAN consiste en un processus de dialogue et de négociation constants entre les autorités de l'UE et celles des pays concernés. Par ailleurs, toutes les mesures devront être mises en œuvre de part et d'autre selon les procédures utilisées dans le cadre communautaire. Le CESE a déjà indiqué en son temps qu'il était vivement préoccupé par les difficultés que rencontrent les bénéficiaires en matière d'accès aux fonds du programme MEDA, principalement les organisations de la société civile ⁽⁷⁾. Bien que toutes les procédures d'octroi et de contrôle des fonds doivent être extrêmement rigoureuses pour éviter les utilisations frauduleuses, il est indispensable qu'elles soient également claires, transparentes (p. ex. traduction des formulaires dans la langue des destinataires!), simples et en relation directe avec les objectifs politiques de la PEV. En multipliant exagérément les procédures d'accès aux fonds et en les noyant dans une logique bureaucratique, on n'obtiendra ni une plus grande adéquation avec les priorités définies ni l'efficacité requise. Au contraire, on favorisera ce «professionnalisme de la coopération» incarné par les sociétés de consultants, qui finit par saper la richesse que représentent les spécificités et la capacité d'initiative des pays partenaires. Les autorités de l'UE insistent sur le fait que la PEV doit être conçue comme une politique «sur mesure». S'il s'agit

d'un aspect très important, il est toutefois impératif qu'il se retrouve également dans les méthodes de mise en œuvre qui doivent être systématiquement et constamment en adéquation avec la situation économique et sociale des différents pays et donc compréhensibles pour les différents acteurs sociaux.

5.1.1 Les difficultés rencontrées par les organisations de la société civile pour accéder aux programmes et aux ressources correspondantes tiennent souvent, du moins en partie, à une connaissance insuffisante ou approximative des réglementations et des procédures. L'accès à un programme communautaire ou aux actions développées dans le cadre d'une politique communautaire ne saurait être mesuré sur la base d'un appel d'offres nécessitant de la part des concurrents en lice de se doter des outils informatifs et organisationnels indispensables à leur participation. Les institutions communautaires doivent assumer une responsabilité précise à cet égard et aider les organisations sociales et socioprofessionnelles à développer les capacités et les compétences requises. Jusqu'à il y a quelques années, la Commission avait développé une action de ce genre en proposant aux soumissionnaires des cours à un coût accessible. Récemment, ces coûts ont été multipliés par trois et sont devenus inaccessibles pour la plupart des acteurs sociaux qui en auraient besoin. Le CESE juge la diffusion de ce type de savoir-faire entre les organisations de la société civile aussi indispensable que le renforcement des capacités des administrations des pays partenaires/pays PEV. Si l'on veut que la société civile contribue à la mise en œuvre de la PEV, il faut donc que ces prestations soient considérées comme un service indispensable à fournir gratuitement.

5.2 Étant donné que les PAN couvrent de fait la totalité des politiques relevant de la responsabilité des différents Commissaires, il est capital que la PEV soit comprise et soutenue par toutes les DG, lesquelles devront travailler en réseau et de manière responsable pour contribuer à sa réussite.

5.3 Pour qu'il soit efficace, le mécanisme d'évaluation périodique doit être ramené à l'essentiel, éviter les répétitions et se concentrer sur les priorités. Cette approche peut améliorer l'efficacité de la participation de la société civile organisée, qui reste un facteur crucial pour la réussite de cette politique comme de toute autre politique (cf. paragraphe 6), à la mise en œuvre et à l'évaluation de la PEV. Il est prioritaire à cet égard d'appliquer des critères témoignant des progrès démocratiques du pays partenaire considéré ainsi que du respect des valeurs et des droits fondamentaux. Sur le plan de la méthode, la constitution d'un réseau pour la collecte de données et de statistiques, permettant une évaluation sûre et si possible comparable des réalisations de chacun des pays concernés, est prioritaire dans ce contexte. Il faudrait également s'efforcer d'atteindre une certaine simultanéité dans la présentation des rapports d'évaluation, afin de faciliter tant l'appréciation des meilleures réalisations que la définition des priorités nécessitant un soutien accru ou différent.

⁽⁶⁾ Cf. le document élaboré par M. STULIK, rapporteur (REX/220).

⁽⁷⁾ Cf. le rapport Dimitriadis pour le sommet Euromed de Malte — REX/113, en particulier les points 35 et 36.1.

5.4 Même si l'UE est le premier partenaire commercial des pays partenaires/PEV, les ressources budgétaires de l'UE allouées à la coopération sont parfois inférieures dans certains pays à celles d'autres acteurs internationaux. Toutefois, à maintes occasions, nos partenaires ont montré qu'ils étaient conscients du fait que l'intervention de l'Europe intégrée a une grande importance pour la qualité de leur développement, dans la mesure où elle est capable de stabiliser certains acquis, de renforcer leurs capacités et de créer un partenariat qui voit en chaque acteur un protagoniste responsable, jouissant des mêmes droits, et jamais le bénéficiaire d'une aide, plus ou moins obligé d'adhérer ensuite à des objectifs qui ne sont pas les siens.

5.5 Les attentes de nos partenaires ne doivent pas être déçues. Ceci implique que tous les acteurs communautaires, à commencer par les États membres, qui disposent de la compétence principale en matière budgétaire, prennent leurs responsabilités de façon claire et précise. Il est important que les perspectives financières 2007/2013 valorisent cette politique cruciale tant pour le développement et la sécurité intérieurs de l'UE que pour le renforcement de son rôle d'interlocutrice sur la scène internationale. Satisfaire à cette exigence permettra de mieux mobiliser le concours de fonds privés, dans la mesure où les investisseurs pourront s'appuyer sur un cadre cohérent et fondé sur des certitudes.

6. La participation de la société civile à la PEV

6.1 Le CESE est convaincu que la réussite de la PEV est intimement liée à la capacité de l'ensemble des acteurs institutionnels d'associer et de faire participer les organisations de la société civile à la mise en oeuvre des PAN, comme il l'a amplement démontré dans ses avis précédents ainsi que, par analogie, dans tous les avis relatifs au processus d'élargissement⁽⁸⁾. Il serait souhaitable que la Commission envoie un signal plus clair en ce sens, en proposant des critères, des procédures et des instruments permettant d'intégrer les organisations de la société civile dans la mise en oeuvre des PAN. Sous réserve de ce qui a été dit au paragraphe 3.3, l'expérience de l'élargissement constitue une référence importante, tant pour ce qui est de l'implication dans le processus de négociation des acteurs sociaux et socioprofessionnels des pays candidats que de la conduite d'un dialogue entre les organisations de la société civile des États membres de l'UE et celles des pays candidats. Si la première de ces conditions a bien été remplie, en particulier dans certains pays candidats ayant entre-temps adhéré à l'UE, la seconde a été laissée à la libre initiative d'organisations, de fondations et d'organes consultatifs, notamment le CESE. Il conviendra de structurer et de garantir cette participation dans le cadre de la mise en oeuvre de la PEV.

⁽⁸⁾ Cf., parmi les plus récents, l'avis de la section REX/208, rapporteur Pezzini.

6.2 Le CESE se bornera à énumérer ici, sur la base de son expérience et de ses travaux ainsi que des propositions contenues dans les avis visés dans la note 1, les actions qu'il juge indispensables à une mise en oeuvre de la PEV qui soit efficace et qui associe les partenaires sociaux.

6.3 Le CESE invite la Commission à:

- assurer une forte cohérence interne entre les différentes DG travaillant sur les différents aspects de la PEV en favorisant les synergies, le travail en réseau et la promotion des bonnes pratiques;
- défendre fermement, en coopération avec les gouvernements des pays partenaires/pays PEV, l'indispensable participation des organisations de la société civile à la réalisation des PAN, au besoin en introduisant à cette fin un critère relatif à la participation des organisations de la société civile à l'évaluation des résultats obtenus par les différents PP/pays PEV;
- fournir aux acteurs sociaux et socioprofessionnels le savoir-faire nécessaire à une utilisation optimale et adéquate des ressources destinées à la PEV, notamment pour permettre aux acteurs concernés de contrôler l'application des PAN dans leur pays et de formuler des propositions concernant leur suivi;
- proposer des critères clairs et efficaces afin d'évaluer le partage de valeurs communes en tant que priorité déterminante pour la mise en oeuvre de la PEV;
- fournir des informations et une documentation concernant les réunions prévues dans le cadre des accords d'association et portant sur la mise en oeuvre des PAN (en particulier, publier le calendrier et les ordres du jour de ces réunions) et encourager la tenue de sessions d'information et de consultation avant et après ces réunions;
- proposer un instrument visant à faciliter la délivrance de visas aux citoyens des pays partenaires/pays PEV qui souhaitent se rendre dans l'UE pour suivre des études ou des initiatives de formation et de recherche, nouer des contacts avec des organisations homologues, pour affaires, etc.;
- soutenir les efforts déployés par le CESE pour assurer une coordination entre les organismes consultatifs et les organisations de la société civile participant à la réalisation des PAN, notamment en finançant l'organisation d'un sommet socioprofessionnel annuel (analogue à celui que le CESE organise depuis dix ans dans le cadre euroméditerranéen), destiné à évaluer dans leur ensemble les réalisations de la PEV et à permettre aux organisations impliquées d'entrer en contact sur un plan général et non pas seulement au niveau bilatéral et régional.

6.4 Le CESE invite les gouvernements des pays partenaires/ des États membres de l'UE à:

- introduire, dans un souci d'efficacité et de cohérence entre les différentes politiques étrangères nationales et la PEV, un outil de comparaison systématique de manière à constituer une masse critique non seulement en termes de ressources, mais surtout d'initiatives contribuant à l'obtention de résultat avantageux pour toutes les parties concernées;
- axer leurs politiques extérieures sur une mise en oeuvre de la PEV qui valorise l'apport de la société civile organisée tant dans les pays partenaires/pays PEV qu'au niveau national, en s'appuyant notamment sur les politiques de coopération au développement et sur la création de partenariats et de réseaux avec les organisations de la société civile engagées dans ce domaine;
- assurer la cohérence entre les engagements contractés dans le cadre de la PEV et les initiatives prises au sein des organisations internationales multilatérales;
- fournir toutes les informations relatives aux positions adoptées par les gouvernements nationaux concernant les ordres du jour des réunions tenues dans le cadre des accords d'association;
- s'engager à promouvoir et à faciliter l'accès aux universités nationales pour les étudiants provenant des pays partenaires/pays PEV;
- organiser au niveau national des journées d'information à des dates déterminées (environ deux par an) sur les résultats de l'application de la PEV et sur l'évaluation par le gouvernement lui-même de la mise en oeuvre de cette importante politique.

6.5 Le CESE invite les gouvernements des pays partenaires/ pays PEV à:

- rechercher une cohérence maximale entre leurs politiques étrangères bilatérales et multilatérales et les engagements contractés dans le cadre de la PEV;
- garantir aux organisations représentatives des partenaires sociaux et aux organisations socioprofessionnelles de leur pays une information claire et continue sur l'évolution de

l'application des PAN, en leur donnant également la possibilité d'accéder à la documentation correspondante;

- entendre systématiquement les organismes consultatifs — lorsqu'ils existent — sur les décisions en cours de préparation, tant ce qui concerne l'application des PAN que les évaluations et les éventuelles étapes ultérieures susceptibles de faire avancer les relations entre le pays concerné et l'UE;
- dans les pays partenaires/pays PEV ne disposant pas d'organes consultatifs, créer un instrument qui favorise et coordonne la participation des organisations de la société civile à la prise des décisions relatives à la réalisation des PAN et au suivi des actions entreprises;
- veiller à ce que la consultation et la participation de la société civile soient également organisées au niveau territorial, afin que la PEV puisse constituer un instrument de développement et de rééquilibrage du tissu socio-économique sur l'ensemble du territoire national.

6.6 Le CESE invite les organisations de la société civile des PP/PEV à:

- déployer des efforts pour s'informer sur l'application de la PEV dans leur pays, pour l'évaluer et le cas échéant intervenir, en insistant pour obtenir de leur gouvernement des informations et des possibilités de participation et en se mettant en rapport avec le CESE pour lui signaler les priorités définies et les faire connaître auprès des autorités communautaires;
- être prêtes à engager un dialogue structuré avec le CESE et avec les organismes consultatifs des pays membres de l'UE et d'autres PP/pays PEV, de manière à constituer un large réseau de suivi de la mise en oeuvre de la PEV et à favoriser une connaissance mutuelle entre les organisations ainsi que la diffusion des bonnes pratiques de participation.

6.7 Le CESE s'engage pour sa part à suivre de près la mise en oeuvre de la PEV dans les différentes régions et à développer toutes les formes les plus efficaces de coopération avec le Parlement européen et le Comité des régions, afin de favoriser la participation des organisations de la société civile à cette importante politique.

Bruxelles, le 5 juillet 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND