

La place du partenariat euro-méditerranéen dans la nouvelle politique européenne de voisinage

THETIS - Marseille 31 mai 2007

- La nouvelle politique européenne de voisinage

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

La plupart des pays voisins de l'Union ont considérablement progressé ces dernières années au niveau des réformes économiques et politiques. Certains partenaires ont fait des plans d'action la pièce maîtresse de leurs stratégies de réforme nationales et des institutions financières internationales (IFI) alignent aussi leurs politiques sur ces plans d'action.

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

Il est donc avéré que la PEV pourrait et devrait être consolidée, en particulier si l'on considère le coût potentiel prohibitif qu'aurait la non-assistance à nos voisins dans leurs efforts de réformes. L'Union doit faire des propositions attrayantes à ses partenaires de la PEV, en leur garantissant de meilleures perspectives en matière d'échanges et d'investissements, en facilitant les contacts interpersonnels et les déplacements de courte durée effectués pour des motifs légitimes, en déployant une plus grande énergie pour la résolution des conflits gelés et en créant des possibilités supplémentaires de mobilisation de fonds. L'Union européenne doit aider les pays voisins désireux d'entreprendre des réformes à le faire plus rapidement, mieux et à un moindre coût pour leurs citoyens. Elle doit également fournir davantage d'incitations et convaincre ceux qui continuent d'hésiter.

Les dix-huit premiers mois de mise en œuvre de la politique européenne de voisinage (PEV) ont permis de constituer une assise solide pour des relations renforcées entre l'Union et ses voisins. Nous possédons un cadre politique unique, des plans d'actions PEV avec onze de nos partenaires, qui instaurent des engagements mutuels concrets, ainsi qu'un dialogue renforcé et

productif avec la plupart de nos partenaires. Nous disposons aussi d'un nouvel instrument financier qui améliorera considérablement la qualité de notre assistance et fournira des fonds supplémentaires pour soutenir les réformes de nos partenaires.

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

2. ATOUTS ET FAIBLESSES

La PEV possède les **atouts** suivants:

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

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

Ces faiblesses sont les suivantes:

- **Intégration commerciale et économique.** L'Union européenne a continué de consolider ses relations commerciales avec la plupart de ses partenaires de la PEV en ouvrant des

négociations visant à étendre les accords de libre-échange avec les partenaires méditerranéens, au niveau des services et de l'agriculture. Afin que chacun puisse tirer parti d'avantages économiques et politiques supplémentaires, il importe d'offrir à l'ensemble des partenaires de la PEV une perspective claire d'intégration commerciale et économique approfondie dans l'Union et d'assortir nos offres de libéralisation d'un accès amélioré à tous les domaines présentant un potentiel et un intérêt économiques aux yeux de nos partenaires, y compris les produits sensibles revêtant une grande importance pour eux.

- **Mobilité et migrations.** Bien que la coopération avec les pays de la PEV en matière de mobilité et de gestion des migrations s'intensifie, la PEV n'a pas encore permis d'améliorer sensiblement les déplacements des citoyens des pays partenaires vers l'Union européenne. La lenteur et le coût des procédures d'obtention de visas de courte durée (pour les hommes et femmes d'affaires, les chercheurs, les étudiants, les touristes ou même pour les visites officielles, par exemple), ont un effet dissuasif à forte visibilité pour les pays partenaires et entravent nombre d'objectifs fondamentaux de la PEV.
- **Conflits régionaux.** La PEV n'a guère contribué jusqu'ici à la résolution des conflits dans la région, qu'ils soient gelés ou ouverts, nonobstant certaines réalisations particulières (en ce qui concerne les territoires palestiniens, par exemple). L'Union européenne se doit d'être plus active et plus présente au niveau des mécanismes régionaux ou multilatéraux de résolution des conflits et des efforts déployés en matière d'observation ou de maintien de la paix.

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

3. RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE

3.1. RENFORCER LE VOLET ECONOMIQUE ET COMMERCIAL

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

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

3.2. Favoriser la mobilité et gérer les migrations

Actions: mobilité et migrations

- assouplir les formalités de délivrance des visas et supprimer les obstacles aux voyages effectués pour des motifs légitimes, notamment à des fins commerciales, éducatives, touristiques et officielles;

agir dans le cadre d'une approche globale assurant une bonne gestion de la mobilité et des migrations et s'employant à régler les questions de la réadmission, de la coopération dans la lutte contre l'immigration clandestine et d'une gestion efficace des frontières.

3.3. Promouvoir les échanges interpersonnels

Actions: échanges interpersonnels

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

3.4. Donner à la PEV une dimension thématique

Actions: aspects thématiques:

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

3.5. Renforcer la coopération politique

Actions: coopération politique

- rôle plus actif de l'Union européenne dans les efforts régionaux ou multilatéraux de résolution des conflits, incluant, au besoin, la participation à des missions civiles et militaires de maintien de la paix;

- possibilité d'alignement sur les déclarations PESC offerte à l'ensemble des partenaires de la PEV;réunion informelle de haut niveau de la PEV en 2007;intensification de la coopération parlementaire;
- renforcement de la présence diplomatique dans tous les pays partenaires de la PEV.

3.6. Améliorer la coopération régionale

Actions: coopération régionale

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

3.7. Renforcement de la coopération financière

Actions: coopération financière

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

4. CONCLUSIONS

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

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

Pour aider nos voisins à poursuivre des programmes de réforme exigeants et coûteux, nous devons être en mesure de leur présenter une offre plus intéressante. Nous pouvons faire davantage dans les domaines économiques et commerciaux, qu'il s'agisse de l'assouplissement des formalités de délivrance des visas, de la gestion de la migration, des

contacts interpersonnels ou encore des contacts entre les administrateurs et les représentants des autorités réglementaires. Nous pouvons aussi agir davantage en matière de coopération, qu'elle soit politique, régionale ou financière. Certaines de ces actions auront un coût certain, qui n'est toutefois pas prohibitif - et certainement inférieur à celui de l'inaction.

Pour parvenir à ces objectifs, les États membres devront jouer leur rôle; les améliorations proposées ici exigeront tant un engagement politique sans faille qu'un engagement économique et financier de même ampleur. La Commission engage aussi les mesures nécessaires pour garantir que les considérations politiques liées à la PEV soient pleinement intégrées dans tous les aspects de ses propres travaux. La Commission attend avec impatience d'examiner ces idées plus en détail avec le Conseil et le Parlement. Simultanément, il sera important de poursuivre un dialogue ouvert avec les pays partenaires afin de renforcer le sentiment d'appropriation mutuelle vis-à-vis de la PEV. À cet effet, la Commission a l'intention d'organiser une conférence à haut niveau en 2007.

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

*

* *