Communication de la Commission, Politique européenne de voisinage (12 mai 2004)

Légende: Le 12 mai 2004, la Commission européenne présente un document d'orientation qui marque une étape importante dans la concrétisation des relations de bon voisinage entre l'Union européenne et les pays d'Europe de l'Est et de la région méditerranéenne.

Source: Commission des Communautés européennes. Politique européenne de voisinage-Document d'orientation, COM (2004) 373 final. Bruxelles: 12.05.2004.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL: http://www.cvce.eu/obj/communication_de_la_commission_politique_europeenne_de_voisinage_12_mai_2004-fr-1577bf20-ecac-4980-ad81-10ab6440bcdf.html

Date de dernière mise à jour: 02/12/2013

Politique européenne de voisinage-Document d'orientation (12 mai 2004)

Introduction et synthèse

Avec son élargissement historique en ce début du mois de mai, l'Union européenne a accompli un grand bond en avant pour promouvoir la sécurité et la prospérité sur le continent européen. Cet élargissement signifie également que les frontières extérieures de l'Union ont été redessinées. Nous avons aujourd'hui de nouveaux voisins et nous nous sommes rapprochés des anciens. Il en résulte à la fois de nouvelles opportunités et de nouveaux défis. La politique européenne de voisinage entend répondre à cette nouvelle norme mais aussi appuyer les efforts qui seront déployés pour atteindre les objectifs poursuivis par la stratégie européenne de sécurité.

En mars 2003, la Commission a présenté sa communication intitulée "L'Europe élargie - Voisinage: Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud"[1] à la suite d'une lettre conjointe adressée au Conseil en août 2002 par le Haut Représentant, M. Javier Solana, et le commissaire Patten.

En juin 2003, le Conseil s'est félicité de cette communication et a estimé qu'elle constituait une bonne base pour élaborer une nouvelle série de politiques à l'égard de ces pays, a défini les objectifs et principes généraux et identifié les mesures incitatives qui pourraient être adoptées. En juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a entériné les conclusions du Conseil et a déclaré attendre avec impatience que le Conseil et la Commission commencent leurs travaux d'assemblage des différents éléments de ces politiques.

En juillet 2003, la Commission a présenté une communication intitulée "Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage"[2] et a créé une task force "Europe élargie" et un groupe interservices sur l'Europe élargie. En octobre 2003, le Conseil a "invité la Commission, avec la contribution, le cas échéant, du Haut représentant, à présenter à la lumière des conclusions de juin des propositions détaillées pour les plans d'action concernés début 2004 de manière à faire avancer ce dossier d'ici juin 2004". Le Conseil s'est également félicité de la communication concernant le nouvel instrument de voisinage. Le Conseil européen octobre 2003 a salué les progrès réalisés concernant cette initiative et a prié le Conseil et la Commission de poursuivre ces avancées, de manière à parvenir à une approche globale, équilibrée et proportionnée.

La Commission a, sur cette base, procédé à une analyse détaillée des éléments susceptibles d'être inclus dans cette initiative, tant sur le plan du contenu que de la procédure. En octobre 2003 et février 2004, elle a présenté au Conseil deux rapports oraux concernant l'état d'avancement des travaux et participé, au sein du comité des représentants permanents et des groupes de travail concernés du Conseil, à des discussions approfondies au sujet des éléments susceptibles d'être intégrés dans les plans d'action à élaborer en faveur d'un certain nombre de pays d'Europe de l'Est et de la région méditerranéenne, dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV). Les volets de ces plans d'action liés à la coopération politique et à la politique étrangère et de sécurité commune ont été conjointement élaborés et adoptés par les services de la Commission et le Haut représentant.

La Commission a eu des discussions exploratoires avec les partenaires des pays d'Europe de l'Est et du sud de la Méditerranée[3] avec lesquels des accords de partenariat et de coopération ou des accords d'association sont entrés en vigueur. Les discussions ont confirmé l'intérêt qu'ils portent à la PEV et précisé leurs pratiques concernant les priorités à prendre en compte dans les plans d'action. Il s'agit est à présent d'étendre progressivement le processus à d'autres pays dans le cadre de cette initiative, à mesure que ces accords progressent du stade de la signature à celui de la ratification.

Dans le même temps, la Commission a dressé un état des lieux de la situation dans ces pays, pour ce qui est de leurs systèmes politique et économique et de leur coopération avec l'Union européenne. La présente communication a pour objectif de faire part au Conseil et au Parlement européen des résultats de ces travaux et de baliser les prochaines étapes sur la voie de la politique européenne de voisinage.

Depuis que cette politique a été lancée, l'UE a souligné qu'elle constituait un moyen de renforcer les relations entre l'UE et les pays partenaires, s'écartant des possibilités offertes aux pays européens en vertu

de l'article 49 du traité sur l'Union européenne. L'objectif de la PEV est de faire partager aux pays voisins les bénéfices de l'élargissement de l'UE en 2004 pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées. La PEV doit éviter la création de nouveaux clivages entre l'UE élargie et ses voisins et leur offrir la possibilité de participer à diverses activités de l'UE dans le cadre d'une coopération politique, sécuritaire, économique et culturelle renforcée.

La méthode proposée consiste à définir, avec les pays partenaires, un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprochera de l'Union européenne. Ces priorités seront intégrées dans des plans d'action adoptés conjointement, couvrant un certain nombre de domaines clés qui requièrent une action spécifique: dialogue politique et réforme, commerce et mesures préparant les partenaires à une participation progressive au marché intérieur, justice et affaires intérieures, énergie, transports, société de l'information, environnement, recherche et innovation, politique sociale et contacts entre communautés.

La relation privilégiée avec les voisins s'appuiera sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable. Des engagements de la part des pays partenaires sont également demandés en ce qui concerne certains aspects essentiels de l'action extérieure de l'UE, en particulier la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes et de destruction massive, ainsi que le respect du droit international et des efforts dans le domaine de la résolution des conflits.

Les plans d'action s'appuieront sur un ensemble commun de principes mais seront différenciés, reflétant en cela l'état des relations avec chaque pays, ses besoins et ses capacités ainsi que les intérêts communs. Le niveau d'ambition des relations de l'UE avec ses voisins tiendra compte de la mesure dans laquelle ces valeurs sont effectivement partagées.

Les organes mis en place par les accords de partenariat et de coopération ou les accords d'association suivront les progrès accomplis pour atteindre les priorités fixées conjointement. La Commission rendra compte périodiquement de ces progrès. Sur la base de cette évaluation, l'UE, avec les pays partenaires, réexaminera le contenu des plans d'action et décidera le cas échéant de les adapter et de les renouveler. Des décisions pourront également être prises, sur cette base, concernant la prochaine étape dans le développement de relations bilatérales, notamment la possibilité d'établir de nouveaux liens contractuels. Ceux-ci pourraient prendre la forme d'accords européens de voisinage dont le champ d'application serait défini en fonction des progrès accomplis pour atteindre les priorités fixées dans les plans d'action.

Les plans d'action seront présentés par la Commission avec la contribution, pour les questions liées à la coopération politique et à la PESC, du Haut représentant, à l'issue de discussions exploratoires avec les pays concernés. Il est proposé que les plans soient approuvés par les conseils de coopération ou d'association respectifs. Au cas où les actions proposées imposeraient l'adoption d'actes juridiques ou l'ouverture de négociations formelles, la Commission présenterait les propositions ou recommandations nécessaires.

Les plans d'action constitueront un référentiel pour la programmation de l'assistance en faveur des pays concernés. L'assistance fournie par les sources existantes sera complétée à l'avenir par un appui au titre de l'instrument européen de voisinage. La présente communication, qui s'inspire de la communication de la Commission de juillet 2003, soumet à la discussion une ébauche de cet instrument. Pour l'heure, des programmes de voisinage sont en cours d'élaboration dans le cadre des mécanismes d'appui existants. La Commission s'efforce de fournir aux pays voisins un appui supplémentaire par le biais d'instruments tels que l'assistance technique et le jumelage. Elle procède également à un tour d'horizon des programmes et agences de l'UE où la participation des pays voisins pourrait être bénéfique à la fois à l'UE élargie et aux pays voisins.

La Russie est un partenaire-clé de l'UE dans son voisinage immédiat. La Russie et l'UE ont décidé de développer leur partenariat stratégique par la création de quatre espaces communs, définis lors du sommet de St Petersbourg, qui s'est tenu au mois de mai 2003.

La Biélorussie et l'UE pourront établir des liens contractuels lorsque la Biélorussie aura mis en place une forme de gouvernement démocratique, à la suite d'élections libres et équitables. La Biélorussie pourra alors à son tour bénéficier pleinement des avantages offerts par la politique européenne de voisinage. Dans l'intervalle, l'UE examinera les moyens qui peuvent être mis en oeuvre pour renforcer l'appui à la société civile dans le sens décrit ci après.

L'UE attend avec impatience l'entrée de la Libye dans le processus de Barcelone, ce qui devrait être chose faite dès que ce pays aura pleinement accepté l'acquis de Barcelone et réglé tous les problèmes bilatéraux en suspens. Cela ouvrira par la même occasion la voie à une normalisation des relations et permettra à la Libye de tirer parti de la politique européenne de voisinage.

La présente communication comporte des recommandations concernant l'inclusion des pays du Caucase méridional dans la politique européenne de voisinage.

La politique européenne de voisinage renforcera les formes existantes de coopération régionale et sous-régionale et mettra en place un cadre pour leur développement ultérieur. La PEV renforcera la stabilité et la sécurité et contribuera aux efforts entrepris pour résoudre les conflits. Le présent document formule des recommandations concernant le développement de la coopération régionale et de l'intégration, un élément susceptible de contribuer à la résolution de certaines questions qui se posent aux frontières extérieures de l'UE élargie. En continuant à développer diverses formes de coopération transfrontalière, associant les autorités locales et régionales, ainsi que des acteurs non gouvernementaux, l'UE et ses partenaires pourront oeuvrer de concert pour faire en sorte que les régions frontalières bénéficient de l'élargissement de l'UE de 2004. Dans les régions méridionales, la PEV encouragera également les participants à cueillir pleinement les fruits du partenariat euro-méditerranéen (processus de Barcelone), à promouvoir les interconnexions et les réseaux d'infrastructures, d'énergie notamment, et à mettre en place de nouvelles formes de coopération avec leurs voisins. La PEV contribuera au développement du processus d'intégration régionale, en s'appuyant sur les résultats atteints dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, entre autres dans le domaine du commerce. Elle renforcera les efforts consentis pour atteindre les objectifs de la stratégie européenne de sécurité dans la région méditerranéenne et le Moyen-Orient.

Le concept qui se trouve ancré dans la politique européenne de voisinage est celui d'un cercle de pays, partageant les valeurs et objectifs fondamentaux de l'UE et s'engageant dans une relation de plus en plus étroite allant au-delà de la coopération, c'est-à-dire impliquant un niveau d'intégration économique et politique important. Cette démarche sécrétera des gains énormes pour les pays concernés en termes de stabilité, de sécurité et de prospérité renforcées. Les plans d'action, à élaborer sur la base des principes fixés dans la présente communication, constituent une première étape importante pour mettre en oeuvre ce concept. Ils définiront la marche à suivre pour ces trois à cinq prochaines années. La prochaine étape pourrait consister dans la négociation d'accords européens de voisinage, appelés à remplacer la génération actuelle d'accords bilatéraux, à condition toutefois que les priorités fixées dans le plan d'action soient respectées. Les progrès accomplis sur cette voie permettront à l'UE et à ses partenaires de s'entendre sur les objectifs à plus long terme à atteindre dans le cadre du développement progressif de leurs relations au cours de ces prochaines années.

La Commission invite le Conseil à se pencher sur l'approche exposée dans la présente communication et à formuler des conclusions sur la façon de faire avancer cette initiative, en se prononçant sur la substance des plans d'action potentiels ainsi que sur les pays avec lesquels ils devraient être préparés, en tenant compte de l'engagement sur des valeurs communes. Sur cette base, la Commission, avec la participation de la présidence et du Haut représentant, est prête à achever les discussions exploratoires avec les pays identifiés et à présenter des projets de plan d'action. Elle propose que ces plans d'action soient approuvés par les conseils de coopération ou d'association respectifs. Elle est également prête à lancer les préparatifs avec certains autres pays, visés dans la présente communication, auxquels la présente initiative s'applique.

Principes et portée

Une politique de voisinage pour une Union européenne opérant de manière cohérente et efficiente dans le monde

Une politique de voisinage globale, intégrant des volets apparentés des trois piliers de la structure actuelle de l'Union, permettra aux pays voisins de cueillir eux aussi les dividendes de l'élargissement en termes de stabilité, de sécurité et de prospérité. Ce constat se trouve reflété dans les travaux préparatoires menés pour l'adoption du Traité constitutionnel de l'Union européenne. L'importance d'une politique de voisinage est également mise en évidence dans la stratégie européenne de sécurité, adoptée lors du Conseil européen de décembre 2003, qui déclare qu'il appartient à l'UE d'apporter une contribution spécifique à la stabilité et à la bonne gouvernance dans notre voisinage immédiat et à promouvoir un cercle de pays bien gouvernés à l'est de l'Union européenne et sur le pourtour méditerranéen avec lesquels nous pouvons entretenir des relations étroites, fondées sur la coopération".

L'objectif premier de la PEV est de donner un nouvel élan à la coopération avec les voisins de l'UE après l'élargissement. L'expérience accumulée dans le cadre du soutien accordé au processus de transition politique et économique ainsi qu'au développement économique et à la modernisation des nouveaux États membres et pays candidats constituera, le cas échéant, un enrichissement pour les relations avec les pays partenaires.

La PEV devrait renforcer la contribution apportée par l'UE à la promotion du règlement des conflits régionaux. Elle peut également aider l'Union à atteindre ses objectifs dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, notamment pour ce qui est de la lutte contre le crime organisé et la corruption, le blanchiment de capitaux et toutes les formes de trafic, ainsi qu'en ce qui concerne les questions liées à la migration. Il importe pour l'UE et ses partenaires de tendre vers les plus grandes complémentarité et synergie possibles dans les différents domaines de leur coopération.

L'UE et la Russie ont décidé de développer leur partenariat stratégique par la création de quatre espaces communs, définis lors du Sommet de St Petersbourg, qui s'est tenu au mois de mai 2003[4]. La Russie et l'Union européenne élargie sont des voisins immédiats. Notre intérêt commun est de nous inspirer de certains éléments de la politique européenne de voisinage pour enrichir les travaux concernant les espaces communs. L'UE et la Russie doivent, en leur qualité de voisins, oeuvrer de concert sur des préoccupations communes. La Commission recommande que la Russie puisse bénéficier, outre les formes de soutien existantes, d'une aide à la mise en oeuvre des volets correspondants du partenariat stratégique au titre de l'instrument de voisinage européen proposé.

En ce qui concerne les pays méditerranéens, la PEV contribuera à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre du partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient, dont la mise en œuvre devrait s'appuyer sur celle de la PEV. La PEV, quant à elle, sera mise en oeuvre dans le cadre du processus de Barcelone et des accords d'association conclus avec chaque pays partenaire.

Pour la mise en oeuvre de la PEV, il importe au plus haut point que les institutions et les États membres agissent de manière logique et cohérente.

Couverture géographique

La PEV s'adresse aux voisins existants de l'UE et à ceux qui s'en sont rapprochés à la suite de l'élargissement. En Europe, cela concerne la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. L'UE et la Russie ont décidé de développer leur partenariat stratégique par la création de quatre espaces communs, définis lors du sommet de St. Petersbourg de 2003[5]. Dans la région méditerranéenne, la PEV s'applique à tous les participants hors UE du partenariat euro-méditerranéen (processus de Barcelone), à l'exception de la Turquie[6], dont les relations avec l'UE s'inscrivent dans un cadre de préadhésion. La Commission recommande en outre d'inclure l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans le champ de la PEV[7].

Des discussions exploratoires visant à identifier les éléments qui pourraient être intégrés dans d'éventuels plans d'action ont été entamées avec les partenaires avec lesquels des accords de partenariat et de

coopération ou des accords d'association sont entrés en vigueur[8]. Des rapports faisant le point de la situation actuelle dans ces pays et de l'état de leur coopération avec l'UE sont joints à la présente communication.

L'élaboration de plans d'action en faveur d'autres pays voisins devrait commencer dès que les plans d'action actuellement en préparation auront été présentés. La Commission propose de commencer à examiner la possibilité d'élaborer des plans d'action en faveur des pays méditerranéens qui ont eux-mêmes ratifié des accords d'association, soit l'Égypte et le Liban, au cours du deuxième semestre de 2004. Des discussions exploratoires pourraient être entamées avec d'autres pays de cette région dès que leurs liens contractuels éventuels avec l'UE auront atteint un stade analogue. La présidence et le secrétariat participeront pleinement à ce processus et les États membres seront consultés concernant le calendrier et le contenu d'éventuels plans d'action supplémentaires.

PEV et instruments existants

Les relations entre l'UE et la plupart des pays participant à la PEV sont déjà très développées. En Europe de l'Est, les accords de partenariat et de coopération constituent les fondements des relations contractuelles. Dans la région méditerranéenne, le partenariat euro-méditerranéen («processus de Barcelone») constitue un cadre régional de coopération, complété par une série d'accords d'association.

Ces accords prévoient le développement de la coopération et de l'intégration économique dans un grand nombre de domaines. Toutes les possibilités offertes par ces accords n'ont pas encore été exploitées. La PEV balise le chemin à suivre pour renforcer la coopération dans des domaines précis afin de, dans un premier temps, permettre à l'UE et à ses partenaires de cueillir pleinement les fruits des structures mises en place. À cette fin, les plans d'action arrêteront les priorités à prendre en compte durant les prochaines années. Les progrès réalisés feront l'objet d'un suivi minutieux au sein des comités et sous-comités créés dans le cadre des accords ainsi que dans les structures de dialogue appropriées. La définition et la réalisation de ces priorités sera une première étape importante à franchir pour atteindre les objectifs ambitieux fixés dans la communication de la Commission de mars 2003.

Appropriation commune

La PEV est une offre faite par l'UE à ses partenaires, qui y ont répondu avec beaucoup d'intérêt et d'engagement. L'appropriation commune du processus, fondée sur la prise en compte de valeurs et d'intérêts communs, est essentielle. L'UE ne cherche pas à imposer des priorités ou des conditions à ses partenaires. La réussite des plans d'action dépend de l'existence manifeste d'intérêts réciproques au regard des thèmes prioritaires à traiter. Il ne saurait être question de demander aux partenaires d'accepter un ensemble préétabli de priorités. Celles-ci seront définies d'un commun accord et différeront donc d'un pays à l'autre. L'approbation de ces plans par la plus haute instance des accords en vigueur conférera une valeur ajoutée aux priorités d'action convenues.

L'ambition et le rythme de développement des relations de l'UE avec chaque pays partenaire dépendront de son engagement en faveur de valeurs communes, ainsi que de sa volonté et de sa capacité de mettre en œuvre les priorités convenues.

Différenciation

Le point de départ des plans d'action est un ensemble commun d'éléments qui correspondent aux objectifs de la PEV. Ceux-ci sont décrits dans la partie 4 ci-après. Toutefois, l'élaboration des plans d'action et l'établissement des priorités avec chaque partenaire dépendront des circonstances spécifiques. Celles-ci diffèrent selon la localisation géographique, la situation politique et économique, les relations avec l'Union européenne et avec les pays voisins, les programmes de réforme, le cas échéant, les besoins et les capacités, ainsi que les intérêts perçus dans le contexte de la PEV. Les plans d'action établis en accord avec chaque partenaire seront donc différenciés.

La différenciation devrait, dans le même temps, être fondée sur un engagement ferme en faveur de valeurs

communes et être compatible avec une approche régionale cohérente, en particulier lorsque l'approfondissement de la coopération régionale peut apporter des bénéfices manifestes.

Valeur ajoutée

La PEV apporte une valeur ajoutée, allant au-delà de la coopération existante, tant pour les pays partenaires que pour l'Union européenne. Cette valeur ajoutée adopte des formes diverses :

1. La PEV offre à l'UE la possibilité d'adopter à l'égard de son voisinage une approche plus ciblée et mieux conçue, regroupant les principaux instruments à la disposition de l'Union et de ses États membres. Elle contribuera à faire progresser et à appuyer les objectifs que l'UE se fixe dans le domaine de la politique extérieure.

2. Comme le souligne la communication de mars 2003, la mise en oeuvre de la PEV constitue un excellent tremplin pour, à plus long terme, passer d'une simple coopération à un degré élevé d'intégration, impliquant notamment une participation des pays partenaires au marché intérieur de l'UE. Elle évitera également tout sentiment d'exclusion qu'aurait pu susciter l'élargissement et permettra un partage de ses bénéfices. Elle fixera la voie à suivre pour que chaque pays partenaire puisse participer progressivement à des aspects-clés des politiques et programmes de l'UE.

3. La PEV permettra d'augmenter la portée et l'intensification de la coopération politique avec les pays partenaires et rendra celle-ci plus efficace.

4. La PEV encouragera le processus de réforme, bénéfique en termes de développement économique et social. La mise en convergence de la législation économique, l'ouverture réciproque des économies partenaires et la poursuite du démantèlement des barrières commerciales stimuleront l'investissement et la croissance et diminueront le chômage.

5. La PEV renforcera la volonté de résoudre des problèmes encore en suspens dans nos relations bilatérales. Ces problèmes varient d'un pays à l'autre.

6. Les plans d'action définiront des priorités et des points focaux pour la mise en œuvre des accords existants. Ils comporteront des volets concrets, qu'il importe de réaliser aussi bien pour l'UE que pour les pays concernés et qui concerneront différents domaines couverts par les accords en vigueur.

7. La Commission proposera la création, en 2007, d'un instrument européen de voisinage, qui sera un nouvel instrument financier destiné à couvrir des domaines de coopération spécifiques en dehors de ceux déjà couverts par les instruments existants ou appelés à leur succéder, et en particulier la coopération transfrontalière. Tous les partenaires associés à la PEV pourront bénéficier d'un appui dans le cadre de cet instrument. Dans l'intervalle, c'est-à-dire pour la période 2004-2006, les programmes de voisinage apporteront une valeur ajoutée à la coopération transfrontalière, transnationale et régionale.

8. La Commission a proposé que les fonds, existants ou futurs, soient augmentés considérablement dans le cadre des nouvelles perspectives financières, conformément à la priorité accordée par l'UE à la PEV.

9. La Commission examine la possibilité d'ouvrir progressivement certains programmes communautaires promouvant les liens culturels, éducatifs, environnementaux, techniques et scientifiques.

10. La PEV fournira un appui, par le biais d'une assistance technique et d'actions de jumelage, aux partenaires qui souhaitent se conformer aux normes de l'UE.

11. De nouveaux liens contractuels, matérialisés par des accords européens de voisinage, dont le champ d'application sera défini sur la base d'une évaluation faite par la Commission des progrès réalisés pour atteindre les priorités fixées dans les plans d'action, verront le jour.

Tous ces incitants apportent une valeur ajoutée considérable aux pays participants. Lorsque le processus de suivi fera apparaître que des progrès significatifs auront été réalisés pour atteindre les priorités fixées, ces incitants pourront être réexaminés dans le sens d'une intégration plus poussée dans le marché intérieur et d'autres politiques-clés de l'UE. Ce processus est un processus dynamique, dont les plans d'action constituent une première étape importante.

Priorités en ce qui concerne l'action à entreprendre

Les plans d'action couvriront deux grands domaines: premièrement, une série d'engagements en faveur d'actions spécifiques qui confirment ou renforcent l'adhésion à des valeurs communes et à certains objectifs dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité; deuxièmement, une série d'engagements en faveur d'actions qui rapprocheront les pays partenaires de l'UE dans un certain nombre de domaines prioritaires. Ces priorités d'action seront aussi précises que possible compte tenu du thème abordé et constitueront dès lors des critères de référence qui pourront faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Des partenaires pourront ainsi s'engager sur la voie de la libre circulation des marchandises en adoptant des mesures pour éliminer des obstacles techniques spécifiques, identifiés dans les plans d'action.

Les plans d'action définiront des actions-clés dans un nombre limité de domaines qui doivent être traités en priorité absolue, ainsi que des actions dans une série plus vaste de domaines, correspondant au champ d'application des accords bilatéraux en vigueur. Un échéancier précis sera fixé pour s'attaquer à ces différentes priorités.

Suivi

Un suivi sera mis en place au sein des organismes créés dans le cadre des accords de partenariat et de coopération ou des accords d'association. L'avantage de ces organes est qu'ils réunissent des représentants des pays partenaires, des États membres, de la Commission européenne et du secrétariat du Conseil. Le suivi organisé dans ce contexte devrait renforcer l'appropriation commune. Les pays partenaires seront invités à fournir des informations détaillées, qui constitueront la base de cet exercice commun de suivi. Les sous-comités, chargés de questions spécifiques, de même que les dialogues politiques, seront à cet égard particulièrement utiles.

La Commission établira des rapports périodiques concernant l'état d'avancement et les domaines nécessitant des efforts supplémentaires, compte tenu des évaluations réalisées par les autorités du pays partenaire. Les plans d'action seront réexaminés et adaptés, le cas échéant, à la lumière des progrès réalisés pour atteindre les priorités fixées. Il est proposé qu'un rapport "à mi-parcours" soit préparé par la Commission avec la contribution du Haut représentant pour les questions liées à la coopération politique et à la PESC, dans un délai de deux ans suivant l'approbation d'un plan d'action, et un autre rapport dans un délai de trois ans. Ces rapports pourront servir de base pour les décisions à prendre par le Conseil concernant la prochaine étape à franchir dans les liens contractuels avec chaque pays partenaire. Ceux-ci pourraient prendre la forme d'accords européens de voisinage, dont le champ d'application serait défini à la lumière des progrès réalisés pour atteindre les priorités fixées dans les plans d'action.

Participation de certains pays voisins

Dans la présente partie, la Commission passe en revue la situation en ce qui concerne certains autres pays proches de l'UE élargie.

Caucase méridional

La stabilité et le développement du Caucase méridional sont d'un intérêt primordial pour l'Union européenne. La stratégie européenne de sécurité, adoptée par le Conseil européen en décembre 2003, définit clairement le Caucase méridional comme l'une des régions dans lesquelles l'UE devrait s'impliquer plus résolument et plus activement.

La Commission européenne, en consultation avec le Haut représentant et compte tenu des propositions du Représentant spécial de l'Union européenne ainsi que de l'avis exprimé par le Parlement européen[9], recommande qu'une décision soit prise par le Conseil de manière à inclure l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie dans la politique européenne de voisinage. Chaque pays devrait pouvoir développer, sur un pied d'égalité, ses relations avec l'UE dans le cadre de ce dispositif. L'UE devrait examiner la possibilité d'élaborer des plans d'action avec ces pays sur la base de leurs mérites respectifs. Compte tenu de ces éléments, la Commission fera rapport au Conseil concernant les progrès accomplis par chaque pays dans le domaine de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme.

L'UE souhaite voir un engagement renforcé, crédible et durable en faveur de la démocratie, de l'État de droit, du respect des droits de l'homme et des progrès réalisés dans le développement d'une économie de marché. Ces valeurs communes sous-tendent également l'adhésion de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie au Conseil de l'Europe et à l'OSCE. Des efforts accrus sont nécessaires pour promouvoir le règlement des conflits dans la région et développer des relations de bon voisinage. Des démarches concrètes doivent être entreprises par chacun de ces trois pays pour progresser dans la mise en œuvre de leurs accords de partenariat et de coopération respectifs, notamment pour consolider l'État de droit et promouvoir le règlement des conflits. La PEV devrait renforcer la contribution de l'UE à la promotion de ces objectifs.

Pour aider l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie à se préparer à une coopération renforcée avec l'UE, celle ci est disposée à appuyer des réformes crédibles, concrètes et durables, notamment dans les domaines prioritaires précités, en dégageant des moyens supplémentaires. La coopération devrait également être renforcée dans le domaine de l'énergie étant donné que le Caucase méridional est une région importante, tant pour la production (bassin de la mer Caspienne) que pour le transit de l'énergie.

Biélorussie

La communication de la Commission de mars 2003 concernant l'Europe élargie note que "l'Union devrait tendre vers un engagement progressif mesurable en vue de créer des conditions propices à la tenue d'élections libres et équitables et, une fois cet objectif atteint, d'intégrer la Biélorussie dans sa politique de voisinage sans faillir à son engagement envers les valeurs démocratiques communes".

L'objectif à long terme de l'UE est que la Biélorussie devienne un partenaire démocratique, stable, fiable et de plus en plus prospère avec lequel l'UE élargie partage non seulement des frontières communes, mais également un programme commun fondé sur des valeurs communes.

Dans le cadre de la PEV, l'UE renforcera son engagement permanent en faveur du développement démocratique à la Biélorussie. Lorsque les réformes politiques et économiques fondamentales auront été menées à bien, la Biélorussie pourra recourir pleinement à la PEV.

Actuellement, c'est toutefois un système autoritaire qui prévaut dans ce pays. Aucune des élections organisées depuis 1996 n'a répondu aux normes démocratiques internationales et les structures démocratiques font elles aussi défaut. Dans ces circonstances, il n'est pas encore possible de faire bénéficier pleinement la Biélorussie de la PEV.

L'UE appuiera la tenue d'élections législatives démocratiques en automne, en coordination avec l'OSCE et le Conseil de l'Europe, et sensibilisera les citoyens de la Biélorussie aux politiques et à l'aide de l'UE qu'elle accorde en leur faveur. Elle confirmera également la perspective d'un rapprochement des relations, notamment dans le cadre de la PEV, à condition que des réformes fondamentales soient entreprises. En faisant apparaître clairement les avantages d'un soutien à la société civile et à la démocratisation, à la coopération régionale et humanitaire, aux programmes de voisinage et à la facilitation des déplacements dans les régions frontalières, un message tangible sera adressé à la population de la Biélorussie.

Si une évolution manifestement positive se dessine dans le processus de démocratisation, un engagement plus actif avec les autorités du pays est possible au niveau politique. Les contacts entre fonctionnaires au niveau technique pourraient être intensifiés et les réunions à haut niveau, tels que la Troïka des directeurs

généraux, reprises. Une facilitation des déplacements des citoyens de la Biélorussie pourrait être envisagée, de même qu'un appui aux contacts entre communautés accordé dans le cadre de programmes d'assistance UE.

La Commission propose également que l'UE renforce son aide en faveur de la Biélorussie, l'accent étant mis sur la société civile. Pourraient notamment faire l'objet d'un effort accru, les domaines confirmés dans les conclusions du Conseil de 1997, notamment l'appui à la société civile, la démocratisation, les médias indépendants, l'atténuation des problèmes qui se posent dans les régions touchées par la catastrophe de Tchernobyl, l'aide humanitaire et la coopération régionale.

La Biélorussie répond déjà aux conditions pour participer à trois programmes de voisinage (programme de la mer Baltique, Lettonie-Lituanie-Biélorussie, Pologne-Ukraine-Biélorussie). Il sera également éligible au titre du nouvel instrument de voisinage européen (IVE).

Libye

La communication de la Commission de mars 2003 soulignait que l'UE devrait examiner les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour intégrer la Libye dans la politique de voisinage. L'UE n'a actuellement aucune relation contractuelle avec la Libye[10]. En avril 1999, à la suite de la levée des sanctions des Nations unies, la Libye a acquis le statut d'observateur dans le processus de Barcelone et a été invitée à en devenir membre à part entière dès que les sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations unies auront été définitivement levées et que la Libye aura accepté dans son intégralité l'acquis de Barcelone.

La Libye a récemment annoncé qu'elle était disposée à œuvrer pour une adhésion pleine et entière au processus de Barcelone. Cette démarche positive doit à présent être confirmée formellement par la Libye et déboucher sur des mesures attestant de l'acceptation de l'acquis de Barcelone. Le processus d'adhésion pleine et entière au processus de Barcelone ne pourra toutefois aller au delà du stade exploratoire que si les problèmes bilatéraux en suspens avec les États membres de l'UE sont résolus.

L'intégration pleine et entière au processus de Barcelone est la première étape sur la voie de relations nouvelles avec l'UE, et notamment de l'ouverture de négociations concernant la conclusion d'un accord d'association. À condition que cette première étape soit franchie et que des dispositions contractuelles soient conclues avec l'UE, une participation à la PEV permettra un approfondissement de la relation de l'UE avec la Libye, au même titre que pour tous les autres pays participant au processus de Barcelone.

Plans d'action

Engagement en faveur de valeurs communes

L'Union se fonde sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme. Celles-ci sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la tolérance, la justice, la solidarité et la non-discrimination. L'Union a pour objectif de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ces valeurs.

Les voisins de l'Union, par leur adhésion à un certain nombre de traités multilatéraux et les accords bilatéraux qu'ils ont conclus avec l'UE, se sont engagés à respecter les libertés et les droits de l'homme fondamentaux. Tous les voisins de l'UE sont signataires des conventions des Nations unies concernant les droits de l'homme. Certains sont membres du Conseil de l'Europe[11] et de l'OSCE, ont ratifié la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et se sont engagés à adhérer aux conventions et organismes imposant des normes élevées en matière de droits démocratiques et de droits de l'homme et à accepter des mécanismes solides et juridiquement contraignants pour assurer qu'ils se conforment à leurs obligations en matière de droits de l'homme. Les signataires de la déclaration de Barcelone ont notamment accepté une déclaration de principe aux termes de laquelle ils s'engagent à agir dans le respect de la charte des Nations unies et de la déclaration universelle des droits de l'homme et à

développer l'État de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques, à respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales et à garantir l'exercice légitime et effectif de ces droits et libertés.

Les pays partenaires, qui sont parties aux conventions pertinentes de l'OIT, se sont engagés à respecter les normes fondamentales du travail et à promouvoir les droits sociaux fondamentaux; ils se sont également engagés à respecter un modèle de développement durable, comme l'a défini le sommet mondial de Johannesbourg.

La politique européenne de voisinage s'attache à promouvoir un engagement en faveur de valeurs communes. La mesure dans laquelle les pays voisins mettent en œuvre concrètement leurs engagements diffère et il existe là une marge d'amélioration considérable. La mise en œuvre effective de ces engagements constitue un volet essentiel des relations de l'UE avec ses partenaires.

L'ambition dont l'UE témoignera dans le développement de relations avec chaque partenaire dans le cadre de la PEV prendra en compte la mesure dans laquelle les valeurs communes sont effectivement partagées. Les plans d'action comporteront un certain nombre de priorités visant à renforcer l'engagement en faveur de ces valeurs. Figurent notamment au rang de ces priorités, le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption et le crime organisé, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment la liberté de presse et d'expression, les droits des minorités et des enfants, l'égalité entre les femmes et les hommes, les droits syndicaux et les autres normes fondamentales du travail, ainsi que la lutte contre la torture et la prévention des mauvais traitements, l'appui au développement de la société civile et la coopération avec le tribunal pénal international. Des engagements seront également sollicités sur certains aspects essentiels de l'action extérieure de l'UE portant, en particulier, sur la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive ainsi que le respect du droit international, et des efforts seront demandés pour résoudre les conflits en cours.

Un dialogue politique plus efficace

Les parties renforceront leur dialogue politique et l'efficacité de celui-ci par le biais de la PEV. Sont notamment concernées les questions de politique étrangère et de sécurité, y compris les problèmes régionaux et internationaux, la prévention des conflits et la gestion des crises ainsi que les menaces communes pour la sécurité (terrorisme et ses causes profondes, prolifération des armes de destruction massive et exportation d'armes illégales, par exemple).

Les domaines se prêtant à un dialogue renforcé avec chaque pays sont définis dans les plans d'action. L'UE et les pays partenaires devraient également œuvrer pour un multilatéralisme efficace, susceptible d'améliorer la gouvernance globale, de renforcer la coordination dans la lutte contre les menaces pour la sécurité et de prendre en compte les problèmes sous-jacents de développement. La possibilité d'améliorer la coordination à l'intérieur des schémas balisés du dialogue politique devrait être explorée, de même que la possible association des pays partenaires à certains aspects de la PESC et de la PESD, à la prévention des conflits, à la gestion des crises, à l'échange d'informations, à la formation et aux exercices communs et éventuellement aux opérations de gestion des crises pilotées par l'UE. Une autre priorité importante consistera à poursuivre la mise en place d'une responsabilité partagée entre l'UE et les partenaires pour la sécurité et la stabilité dans la région couverte par la politique de voisinage.

Politique de développement économique et social

L'approche proposée par la PEV a d'importantes incidences économiques étant donné qu'elle prévoit un renforcement des relations commerciales préférentielles et un accroissement de l'assistance financière et technique. Elle laisse également entrevoir aux pays voisins une possible participation au marché intérieur de l'UE sur la base d'un rapprochement de la législation et de la réglementation, la participation à un certain nombre de programmes de l'UE et l'amélioration des interconnexions et des liaisons physiques avec l'UE.

Les avantages économiques, directs ou indirects, découlant de ce processus devraient être substantiels. Parmi les effets directs, la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires au commerce devrait se traduire

par des gains d'efficience et améliorer la prospérité grâce à une meilleure intégration du marché. Les effets indirects, particulièrement pour les pays partenaires, sont encore plus marqués. En rapprochant les pays voisins du modèle économique de l'UE, notamment par l'adoption des meilleures pratiques internationales, la PEV, et en particulier l'extension proposée du marché intérieur, améliorera le climat d'investissement dans les pays partenaires. Elle assurera l'émergence d'un environnement plus transparent, plus stable et plus propice à une croissance induite par le secteur privé. L'environnement politique plus favorable, la diminution des coûts commerciaux et de transaction, l'attrait exercé par des coûts salariaux relativement bas et la diminution du risque encouru devraient avoir un impact positif sur les flux entrants d'investissement direct étranger.

La PEV dispose de nombreux atouts pour améliorer les conditions économiques et sociales dans le voisinage de l'UE. Toutefois, la concrétisation de ce potentiel passe par une mise en œuvre efficace et effective des mesures convenues et l'adoption de politiques d'accompagnement appropriées. L'intégration économique plus poussée avec l'UE, notamment en ce qui concerne la libéralisation des mouvements de capitaux, pourrait renforcer la volatilité macroéconomique et financière dans des contextes spécifiques. La mise en oeuvre de la PEV devra donc être convenablement programmée dans le temps, en fonction des spécificités de chaque pays, et être assortie de solides politiques macroéconomiques, sociales et structurelles.

La mesure dans laquelle la PEV est perçue comme bénéfique dépendra de son incidence sur le niveau de vie. La participation au projet PEV devrait s'accompagner de politiques actives visant à lutter contre la pauvreté et l'inégalité.

Le volet économique et social des plans d'action doit être cohérent avec les stratégies menées par les pays partenaires eux-mêmes. Un dialogue renforcé doit être mis en place par l'entremise des sous-comités concernés et par le biais des dialogues économiques. Il importera également d'assurer une coordination appropriée avec les institutions financières internationales, qui pourront apporter une contribution précieuse tant en termes de conseils concernant la ligne d'action générale que de financement.

Le renforcement du dialogue et de la coopération sur la dimension sociale couvrira en particulier le développement socio-économique, l'emploi, la politique sociale et les réformes structurelles. L'UE encouragera les efforts consentis par les gouvernements partenaires pour réduire la pauvreté, créer de l'emploi, promouvoir les normes fondamentales du travail et le dialogue social, réduire les disparités régionales, améliorer les conditions de travail, renforcer l'efficacité de l'aide sociale et réformer les systèmes nationaux de protection sociale. L'idée est d'engager un dialogue concernant la politique de l'emploi et la politique sociale afin d'analyser et d'évaluer la situation, d'identifier les principaux défis à relever et de promouvoir les réponses qui peuvent y être apportées au niveau de l'action des pouvoirs publics.

Les questions liées à la circulation des travailleurs, notamment en ce qui concerne l'égalité de traitement ou les conditions de vie et de travail des travailleurs migrants et la coordination des systèmes de sécurité sociale, continueront à être prises en compte dans le cadre des accords d'association et de coopération.

Commerce et marché intérieur

Les plans d'action définiront les moyens à mettre en oeuvre pour assurer qu'à la fois l'UE et ses partenaires tirent pleinement profit des dispositions concernant le commerce contenues dans les accords de partenariat et de coopération ou d'association existants. Il sera également dûment tenu compte des initiatives prises au niveau régional.

Il sera œuvré au rapprochement des dispositions législatives et réglementaires, sur la base de priorités fixées conjointement, axées sur les éléments de l'acquis les plus à même de stimuler le commerce et l'intégration économique, compte tenu de la structure économique des pays partenaires et du niveau actuel d'harmonisation avec la législation de l'UE. Tant les accords de partenariat et de coopération que les accords d'association contiennent des dispositions concernant le rapprochement législatif dans un grand nombre de domaines.

La PEV prévoit également une plus grande ouverture du marché conformément aux principes de l'OMC. Dans le contexte du processus de Barcelone, une zone de libre échange pour les marchandises a été adoptée et une libéralisation asymétrique engagée. La PEV mettra en place des dispositifs permettant d'approfondir la libéralisation du commerce et l'intégration régionale en cohérence avec le partenariat Euromed. Pour les voisins de l'Est, la priorité reste une mise en oeuvre plus complète des dispositions de l'APC liées au commerce, l'adhésion à l'OMC (dans le cas de l'Ukraine) ou une mise en œuvre complète de l'accord d'adhésion à l'OMC (dans le cas de la Moldavie), ainsi que la poursuite de la réforme économique. L'approfondissement de l'intégration des relations commerciales et économiques, comme le prévoit l'APC, sera alors envisagé.

Les plans d'action définiront les démarches concrètes qui doivent être entreprises pour exploiter pleinement les opportunités offertes par ces cadres. Ces démarches dépendront des besoins, des capacités et des priorités de chaque partenaire en matière de politique économique. Les mesures évoquées ci-après seront introduites progressivement, au rythme approprié à chaque partenaire.

En ce qui concerne les marchandises, des démarches doivent être entreprises afin d'améliorer la coopération administrative, d'éliminer de forme progressive les barrières non tarifaires au commerce ainsi que de garantir la mise en place d'infrastructures appropriées. La circulation des produits industriels peut être facilitée par une mise en convergence avec les législations et les structures réglementaires de l'UE. La conclusion d'accords relatifs à l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels entre la Communauté et les différents partenaires, s'appuyant sur l'expérience acquise à la lumière de l'initiative actuelle avec les pays méditerranéens voisins, pourrait venir compléter ce dispositif. Le rapprochement législatif dans le domaine de la douane, ainsi que le renforcement et la modernisation des capacités, notamment par l'informatisation des services, contribuera également à la facilitation des échanges. Pour les partenaires méditerranéens, ces actions sont dans la ligne des recommandations de Palerme. Des actions de lutte contre la fraude dans le domaine douanier et des contrôles fondés sur l'analyse du risque, ainsi que des mesures visant à assurer la sécurité et la sûreté des marchandises, seront également intégrées aux plans d'action.

Pour les produits agricoles, la mise en convergence avec les normes de l'UE pour les contrôles sanitaires et phytosanitaires stimulera fortement les échanges réciproques entre les pays partenaires et l'UE. L'échange d'informations et une coopération étroite avec les organisations internationales responsables du contrôle des maladies des animaux et des végétaux et l'amélioration des conditions sanitaires afin de protéger les consommateurs figurent au rang des priorités. La plupart des pays doivent également améliorer leur capacité administrative à garantir des niveaux de sécurité alimentaire leur permettant d'accéder aux marchés de l'UE.

L'objectif de la libre circulation des services avec et entre les pays partenaires imposera également une poursuite du rapprochement législatif dans des domaines tels que le droit des sociétés, la comptabilité et l'audit. Un cadre réglementaire prudentiel global, associé avec des autorités de surveillance indépendants, constitue un élément particulièrement important pour le secteur des services financiers. Pour créer des entreprises et promouvoir les investissements, il est impératif que ces pays adoptent des règles permettant aux entreprises de lutter à armes égales. L'accès aux marchés financiers européens devrait, à terme, et en combinaison avec les mesures précitées, renforcer la stabilité des marchés financiers des partenaires et les aider à améliorer leurs performances économiques globales. La poursuite du processus de libéralisation des mouvements offrira de nouvelles opportunités.

L'amélioration du climat d'investissement, notamment en assurant la transparence, la prévisibilité et la simplification du cadre réglementaire de ces pays, est un objectif qui contribuera à faciliter et à accroître les flux d'investissement, dans un sens comme dans l'autre. Le traitement non discriminatoire des investisseurs est un élément essentiel de ce processus. Les actions entreprises pour favoriser un dialogue systématique sur l'ensemble des questions liées aux investissements et la consultation des parties prenantes constitueront un élément-clé pour améliorer l'environnement de l'investissement bilatéral et réduire les obstacles administratifs au développement des entreprises. L'amélioration du fonctionnement du système judiciaire contribuera également à améliorer le climat d'investissement.

La mise en convergence de la réglementation dans des disciplines clés liées au commerce procurera des avantages économiques, tant en termes de réformes dans les pays partenaires qu'en termes d'amélioration du climat d'investissement. Une protection plus efficace des droits de la propriété intellectuelle et industrielle, ainsi qu'une application effectives de ces droits, en association avec une mise en convergence réglementaire et une amélioration de l'accès au marché dans le domaine des marchés publics devraient avoir un effet de levier important sur le développement économique et sur les niveaux d'investissement. Des actions pourraient également être entreprises pour davantage harmoniser et pérenniser les systèmes statistiques.

En outre, les partenaires devraient être encouragés à mettre effectivement en œuvre des règles de concurrence par la création d'autorités indépendantes de contrôle de la concurrence, dotées de compétences et de ressources adéquates et convenablement formées à cet effet. Une mise en convergence des approches et définitions et un rapprochement législatif en ce qui concerne les ententes et les aides d'État seront nécessaires, à plus long terme, pour permettre aux partenaires de progresser en vue d'une participation au marché intérieur. Ces démarches seront également bénéfiques aux marchés domestiques et à la facilitation des échanges.

Des actions visant à moderniser et à renforcer la transparence du système fiscal, notamment par une mise en convergence avec le code de conduite concernant la fiscalité des entreprises de l'Union européenne, conformément aux règles de l'OMC, et l'adoption de conventions visant à prévenir la double imposition, amélioreraient l'environnement dans lequel les entreprises sont appelées à évoluer. Le renforcement des administrations fiscales et l'amélioration de la coopération entre ces administrations favoriseraient également l'émergence d'économies de marché viables.

Justice et affaires intérieures

La PEV vise à éviter tout nouveau clivage aux frontières de l'Union élargie. L'amélioration du fonctionnement des institutions publiques, afin de garantir des normes d'efficience administratives élevées, participe d'un intérêt commun, tant pour l'UE que pour les pays partenaires. Les partenaires sont également confrontés à des défis accrus dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, telles que la pression migratoire en provenance des pays tiers, la traite des êtres humains et le terrorisme. La coopération dans ces domaines répond à un intérêt commun. L'identification des priorités dans chaque plan d'action dépendra des problèmes spécifiques se posant avec le plus d'acuité pour le partenaire concerné et l'UE.

La gestion des frontières sera très probablement un thème prioritaire dans la plupart des plans d'action étant donné que ce n'est qu'en unissant leurs forces que l'UE et ses voisins pourront gérer plus efficacement des frontières communes et ainsi faciliter les déplacements légitimes. Les plans d'action devraient donc comporter des mesures visant à rendre plus efficace la gestion des frontières, notamment en aidant à la création et à la formation d'unités de garde-frontières civils professionnels, et à sécuriser les documents de voyage. L'objectif devrait être de faciliter la circulation des personnes, tout en maintenant ou en améliorant un niveau de sécurité déjà élevé.

Par ailleurs, une proposition de la Commission visant à mettre en place un régime local pour le trafic frontalier se trouve actuellement sur la table du Conseil et cette proposition, si elle est adoptée, permettra aux populations des régions frontalières de maintenir des contacts traditionnels sans se heurter à des obstacles administratifs excessifs. L'Union européenne pourrait également examiner la possibilité d'assouplir les règles d'octroi des visas. Cet assouplissement concédé par une partie devra être toutefois compensé être par des actions efficaces de l'autre.

Pourraient également figurer au rang des priorités, la coopération en ce qui concerne les migrations, l'asile, les politiques en matière de visas, les mesures de lutte contre le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogues et d'armes, le blanchiment des capitaux ainsi que la criminalité financière et économique. Des plans d'action identifieront les mesures concrètes à adopter pour renforcer le système judiciaire et intensifier la coopération policière et judiciaire, notamment dans le domaine du droit des familles, ainsi que la coopération avec les organes de l'Union européenne tels qu'EUROPOL et EUROJUST. Les conventions

internationales pertinentes doivent être ratifiées et mises en œuvre. Les plans d'action devraient également refléter l'intérêt pour l'Union de conclure des accords de réadmission avec les pays partenaires.

Connecter le voisinage

Énergie

Le renforcement de notre partenariat énergétique stratégique avec les pays voisins constitue un volet essentiel de la politique européenne de voisinage. Il englobe la sécurité de l'approvisionnement, ainsi que la sûreté et la sécurité dans le domaine de l'énergie. L'Union européenne est le plus gros importateur et le deuxième consommateur d'énergie (gaz et pétrole) au monde. À ses frontières se trouvent les réserves de pétrole et de gaz naturel les plus importantes à l'échelle mondiale (Russie, bassin de la mer Caspienne, Moyen-Orient et Afrique du Nord). L'UE sera de plus en plus tributaire de ses importations, qui, selon les projections, devraient passer de 50% actuellement à 70% d'ici 2030. Les pays voisins jouent un rôle clé pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE. De nombreux pays cherchent à obtenir un meilleur accès au marché de l'énergie de l'UE, qu'il s'agisse de fournisseurs actuels ou futurs (par exemple la Russie, l'Algérie, l'Égypte ou la Libye) ou de pays de transit (Ukraine, Biélorussie, Maroc, Tunisie). Les pays du Caucase méridional constituent eux aussi pour l'UE de nouvelles sources d'approvisionnement non négligeables en ressources énergétiques originaires de la région caspienne et de l'Asie centrale. L'amélioration des connexions entre les réseaux d'énergie de l'UE et de ses partenaires, de même que la convergence juridique et réglementaire, répondent donc à des intérêts réciproques majeurs. De plus, l'intensification de la coopération dans le domaine de l'énergie offre des possibilités aux entreprises de part et d'autre et peut contribuer au développement socio-économique et à l'amélioration de l'environnement.

Les plans d'action déclineront les étapes concrètes à franchir pour renforcer le dialogue et la coopération dans le domaine de l'énergie et pour accentuer la mise en convergence progressive des politiques énergétiques et de l'environnement juridique et réglementaire. Il s'agira notamment de mettre en place des politiques visant à accroître tant l'efficacité énergétique que les économies d'énergie et à intensifier l'utilisation des énergies renouvelables et la coopération dans le domaine des technologies du secteur, comme le charbon propre. La possibilité pour les partenaires de participer au programme «Énergie intelligente» et de les associer progressivement aux pratiques et instances de régulation de l'Union européenne (enceintes de régulation des secteurs européens du gaz et de l'électricité notamment) sera explorée.

Un renforcement des réseaux et des interconnexions sera nécessaire pour assurer la sécurité et la sûreté de l'approvisionnement énergétique et pour étendre le marché intérieur de l'énergie aux pays partenaires. Les plans d'action s'inspireront des initiatives bilatérales ou régionales existantes, telles que le dialogue UE-Russie sur l'énergie, le programme Inogate financé sur des fonds Tacis dans le bassin de la mer Caspienne (réseaux d'oléoducs et de gazoducs), la coopération énergétique dans le contexte du partenariat euro-méditerranéen (en particulier la création d'un marché euro-maghrébin de l'électricité, qui pourrait être complété par un marché du gaz et les réseaux euro-méditerranéens homologués en matière d'énergie), le renforcement de la coopération énergétique entre Israël et l'Autorité palestinienne, l'intensification de la coopération «gazière» dans la région du Mashrek (le tout dans le contexte euro-méditerranéen) et l'octroi à la Moldavie du statut d'observateur dans le cadre de l'initiative en faveur du marché régional de l'énergie de l'Europe du Sud-Est.

Transport

Pour intensifier les flux commerciaux et touristiques entre l'Union et ses voisins, il convient de mettre en place des systèmes de transport efficients, multimodaux et durables. Les pays partenaires ne pourront pleinement tirer parti de relations plus étroites et d'un meilleur accès au marché que si leurs secteurs des transports sont en mesure de gérer les flux de trafic complexes d'aujourd'hui.

Les modifications opérationnelles apportées aux structures du secteur des transports (notamment l'introduction de la concurrence dans les services portuaires et le transport aérien, la mise en place de cadres réglementaires modernes, le renforcement de l'efficacité du transport routier de marchandises, l'interopérabilité des systèmes ferroviaires, etc.) peuvent avoir une incidence non négligeable sur l'efficience du système de transport. Une autre tâche importante consistera à développer les relations aériennes avec les pays partenaires dans le but d'ouvrir les marchés et de coopérer dans le domaine de la sécurité et de la sûreté. Les plans d'action comporteront des dispositions spécifiques concernant ces questions.

Il est essentiel d'améliorer les réseaux de transport physiques reliant l'Union aux pays voisins. Compte tenu des coûts que cela implique, il sera crucial d'assurer une coordination étroite lors de l'élaboration des projets d'investissement pour ces réseaux. Les initiatives existantes, telles que le concept du réseau de transport paneuropéen, diverses conférences de transport paneuropéennes ou encore les propositions de la Commission de juin 2003 visant à mettre en place un réseau de transport euro-méditerranéen, constituent une base solide pour progresser. Le financement des projets par la BEI, sur la base des actions convenues essentiellement à moyen terme dans les plans d'action, sera également important. Les besoins concrets seront examinés au cas par cas.

Les plans d'action comporteront en outre des dispositions particulières pour s'attaquer à la question de la vulnérabilité des réseaux et des services de transport aux attentats terroristes. La plus grande attention sera accordée au renforcement de la sécurité du transport aérien et maritime.

Environnement

La pollution de l'environnement ne connaît pas de frontières et la meilleure façon de lutter contre ce problème consiste dès lors à conjuguer les actions internationales, régionales et nationales. L'amélioration de la protection de l'environnement sera bénéfique aux citoyens et aux entreprises, tant de l'Union que des pays partenaires. Elle peut contribuer à éviter les conflits concernant des ressources rares, telles que l'eau. Si les bénéfices d'une meilleure gestion de l'environnement sont évidents, il convient néanmoins de tenir compte dans la planification et le financement du lourd fardeau financier à court et à moyen termes qu'elle impose à la fois aux acteurs publics et privés.

Les plans d'action favoriseront la bonne gouvernance environnementale dans les pays partenaires afin de prévenir la dégradation de l'environnement et la pollution, de protéger la santé et de faire un usage plus rationnel des ressources naturelles. Des priorités seront définies dans des domaines-clés tels que la qualité de l'eau, la gestion des déchets, la pollution atmosphérique et la lutte contre la désertification. La coopération régionale entre les pays partenaires doit encore être intensifiée et la ratification et la mise en œuvre des accords internationaux doivent être promues.

Société de l'information

Les technologies de l'information et des communications constituent un élément incontournable pour le développement des économies et sociétés modernes. Il est dès lors fondamental d'aider les partenaires à tirer pleinement parti de la société de l'information et donc ainsi d'éviter un retard technologique. Un certain nombre de pays partenaires du sud de la Méditerranée ont déjà une société de l'information émergente, en particulier ceux dans lesquels la libéralisation du marché de la téléphonie mobile a atteint un stade avancé.

Compte tenu du lien entre réforme politique efficace et performances sectorielles, les plans d'action promouvront des mesures politiques telles que la séparation institutionnelle des fonctions de régulation et d'exploitation, en encourageant la mise en place d'autorités de régulation indépendantes. La stratégie visera également à appuyer les gouvernements qui souhaitent promouvoir la commercialisation des opérateurs historiques. Dans le cadre de la réforme sectorielle, des mesures comme l'ouverture du marché de la téléphonie fixe et des technologies modernes comme l'internet, l'octroi de licences GSM supplémentaires et

la libéralisation de services à valeur ajoutée sont autant d'éléments importants pour le développement de la société de l'information. Les plans d'action identifieront les mesures à adopter pour promouvoir les nouvelles technologies et les services de communication électronique pour les entreprises, les organismes publics et les citoyens.

Recherche et innovation

Le défi lancé par le 6e programme-cadre de RDT consistant à ouvrir l'espace européen de la recherche aux pays partenaires est un facteur d'intégration des communautés scientifiques des pays voisins. Ceux-ci participent déjà à des domaines prioritaires comme les sciences du vivant, l'énergie, les transports, l'environnement, les technologies de la société de l'information, la sécurité alimentaire et les problèmes à caractère sociétal qui se posent dans une société de la connaissance, de même qu'à des mesures spécifiques de coopération internationale mettant l'accent sur les besoins et le potentiel de ces pays à un niveau régional.

Pour développer la participation des pays concernés aux activités de RDT de la Communauté et améliorer la contribution de leurs systèmes de recherche nationaux à la croissance économique et au bien-être social, il conviendra de soutenir le renforcement des capacités structurelles et institutionnelles. Les mesures correspondantes seront recensées et mises en œuvre dans le cadre des plans d'action.

Contacts entre les communautés, programmes et agences

Un moyen efficace pour atteindre les principaux objectifs de la PEV est de mettre en contact les populations de l'Union et des pays voisins, de renforcer la compréhension réciproque des cultures, de l'histoire, des comportements et des valeurs respectifs et de mettre fin à des idées préconçues. Outre les contacts entre les organismes publics ou les entreprises, la PEV favorisera donc les liens culturels, éducatifs et - plus généralement - sociaux entre l'Union et ses voisins.

Le développement des ressources humaines est indispensable à la réalisation des objectifs de compétitivité accrue, d'intégration sociale et de citoyenneté active. Il convient de s'attaquer d'urgence aux lacunes de la société de la connaissance afin de relever les défis de développement dans certains pays partenaires, notamment dans la région méditerranéenne, comme le soulignent les conclusions du rapport 2003 sur le développement humain dans le monde arabe.

La politique européenne de voisinage cherchera également à promouvoir des actions dans le domaine de la santé publique afin d'améliorer le niveau de santé général de la population et de traiter énergiquement un certain nombre de problèmes particuliers comme les maladies transmissibles.

La politique européenne de voisinage prévoit l'ouverture progressive de certains programmes communautaires, en fonction des intérêts réciproques et des ressources disponibles. Les domaines à explorer à cet égard sont ceux de l'éducation, de la formation et de la jeunesse, de la recherche, de l'environnement, de la culture et du secteur audiovisuel. Il convient d'intensifier le programme Jeunesse, qui encourage déjà les contacts entre les communautés et la coopération entre acteurs de la société civile pour les activités en faveur des jeunes. Les programmes Tempus et Erasmus Mundus offrent des possibilités de renforcer les relations entre étudiants et enseignants. Les plans d'action identifieront les situations concrètes susceptibles d'amener les pays partenaires à participer à ces programmes.

Étant donné que la participation à des programmes conçus pour les États membres peut poser des problèmes pratiques pour les pays tiers, il serait bon d'étudier la possibilité d'élaborer des programmes spécifiquement axés sur les besoins des pays partenaires. La Commission a par exemple proposé de créer « Tempus Plus », un programme qui répond de façon ciblée aux besoins des pays visés par la PEV en matière d'éducation et de formation[12]. Il pourrait jouer un rôle essentiel dans la réforme et la modernisation des systèmes d'enseignement, conditions indispensables à la compétitivité économique et à la stabilité tant sociale que politique des pays partenaires.

Plusieurs partenaires se sont dits intéressés par une participation, éventuellement en qualité d'observateurs, à certaines enceintes communautaires coopératives ou réglementaires. Les plans d'action identifieront ces possibilités compte de la situation juridique et administrative.

Cooperation régionale

Comme nous l'avons souligné précédemment, la PEV fera l'objet d'une application différenciée d'un pays à l'autre. Il reste néanmoins important de promouvoir une coopération plus étroite à la fois par delà les frontières extérieures de l'UE et au sein des voisins eux mêmes de l'UE, en particulier parmi ceux qui sont géographiquement proches les uns des autres. On gardera cependant à l'esprit que les circonstances spécifiques dans diverses parties du voisinage de l'UE varient, au même titre que l'histoire de nos relations.

L'appui de l'UE à la coopération régionale dans les zones orientale et méridionale, ainsi qu'aux projets concrets mis en œuvre dans ces régions, sera accordé au titre des programmes existants (Tacis, Meda, Phare) ou des programmes qui leur succéderont, ainsi que des programmes de voisinage et, ultérieurement, au titre de l'instrument européen de voisinage.

Coopération régionale aux frontières de l'Est

L'intensification de la coopération régionale en Europe orientale apportera des avantages notables. Il convient d'encourager la Fédération de Russie à y participer en tant que partenaire, sur la base de l'intérêt réciproque et de la volonté commune.

Les initiatives qui seront prises devraient être axées sur les questions d'intérêt commun, qui bénéficieraient d'une approche multilatérale. Comme l'a montré l'expérience dans d'autres contextes géographiques (Dimension septentrionale notamment), les enceintes régionales peuvent, dans bien des cas, apporter une valeur ajoutée substantielle aux efforts bilatéraux. Les secteurs prioritaires en matière de coopération concernent notamment:

• le renforcement de la coopération dans les domaines de l'économie, des entreprises, de l'emploi et de la politique sociale, du commerce et des infrastructures, notamment l'adoption de normes européennes et internationales, la mise en œuvre effective des normes et règles de l'OMC et l'octroi d'un appui aux PME afin de favoriser le développement socio-économique durable des pays dans la région, y compris la réduction de la pauvreté et la lutte contre l'exclusion sociale. Les projets communs d'infrastructure et de sécurité présentant un intérêt régional dans les secteurs de l'énergie et du transport (y compris les franchissements frontaliers) devraient être également considérés comme des priorités de premier ordre;

• l'environnement, la sûreté nucléaire et les ressources naturelles. La meilleure façon de s'attaquer aux problèmes environnementaux, dont bon nombre sont de nature transfrontalière, est de s'y attaquer à un niveau régional. La pollution de l'eau et de l'air, la gestion des combustibles nucléaires irradiés et l'alignement progressif sur les normes et la législation environnementales de l'UE ne sont que quelques-uns des domaines sur lesquels la coopération régionale devrait être axée à court et moyen termes;

• la justice et les affaires intérieures, et notamment la coopération régionale dans le domaine de la gestion des frontières, de la migration et de l'asile, de la lutte contre la criminalité organisée, de la traite des êtres humains, de l'immigration illégale, du terrorisme, du blanchiment de capitaux et du trafic de drogue, ainsi que la coopération policière et judiciaire. La coopération régionale et la constitution de réseaux sur ces questions pourraient s'inspirer de l'expérience acquise, notamment, dans le cadre du "processus de Söderköping", qui englobe la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine et, du côté de l'UE, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Suède;

• les questions ayant trait aux contacts entre communautés, et notamment le développement de la société civile, les activités dans le domaine des médias et les échanges de journalistes, la promotion de la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme, les échanges professionnels, les échanges d'enseignants et de jeunes, les programmes de visites, la coopération dans les secteurs de l'éducation, de la formation, de la

science et de la culture, le jumelage entre administrations locales et régionales et entre organisations de la société civile. Une attention appropriée sera accordée aux problèmes de santé publique et à la lutte efficace contre la propagation des maladies transmissibles telles que le VIH/SIDA et la tuberculose.

Le Conseil de l'Europe, le Conseil de la mer Baltique, l'Initiative centreuropéenne, la coopération économique de la Mer noire et le Pacte de stabilité ont un rôle important à jouer, au même titre que les Eurorégions et la coopération transfrontalière au niveau local.

Les Eurorégions impliquent une coopération concrète entre les autorités régionales et locales de part et d'autre de la frontière, qui à terme peut déboucher sur l'établissement de liens substantiels et réels par-delà les frontières. Elles peuvent aussi promouvoir des intérêts communs et donc renforcer la société civile et la démocratie locale et avoir des incidences bénéfiques sur l'économie locale.

L'Union européenne ne cherche pas à établir de nouveaux organes ou organisations, mais plutôt à appuyer les entités existantes et à encourager la poursuite de leur développement. L'importance de l'appropriation locale est l'un des enseignements les plus pertinents qui puissent être tirés de la Dimension septentrionale.

Méditerranée

La coopération régionale et sous-régionale dans la région de la Méditerranée, dans le contexte de la politique européenne de voisinage, s'appuiera sur l' «acquis» du partenariat euro-méditerranéen en intégrant pleinement une approche conçue sur mesure pour chaque pays ou groupe de pays.

Le partenariat euro-méditerranéen s'articule autour de deux filières complémentaires, le programme bilatéral et le programme régional, alimenté par les orientations et conclusions des conférences euro-méditerranéennes des ministres des affaires étrangères et des conférences ministérielles sectorielles dans des domaines tels que le commerce, l'économie et les finances, l'énergie, l'industrie et l'environnement. Il est appuyé par MEDA dans le cadre de programmes indicatifs nationaux pour chaque partenaire et par le programme indicatif régional.

La Commission continuera à promouvoir la dimension régionale du partenariat en y consacrant un appui financier significatif. Conformément aux orientations politiques arrêtées lors des conférences ministérielles Euro-Med de Valence et de Naples, les priorités stratégiques de la coopération régionale dans la Méditerranée devraient être les suivantes: intégration Sud-Sud, coopération sous-régionale et harmonisation de l'environnement réglementaire et législatif. Les domaines susceptibles de faire l'objet d'une coopération sous-régionale accrue seront définis dans les plans d'action bilatéraux, notamment sur la base des conférences ministérielles euro-méditerranéennes, et peuvent comporter des mesures portant sur la réforme du système judiciaire, l'indépendance des médias, la liberté d'expression ou la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Les propositions concernant cette coopération seraient présentées sur la base d'objectifs communs définis dans les plans d'action et pourraient être soumises par deux pays voisins ou davantage ou par un groupe de pays qui souhaiteraient aller plus loin dans un domaine politique précis.

La coopération régionale et sous-régionale sera également fondée sur les plans d'action bilatéraux, de même que sur les résultats des réunions ministérielles Euro-Med. Les activités pourraient être menées au niveau régional, mais également dans le cadre d'une coopération transfrontalière entre deux pays voisins, voire davantage, et une coopération pourrait même être engagée entre des pays qui ne partagent pas une frontière commune mais qui poursuivent un intérêt commun. La coopération pourrait notamment porter sur les domaines prioritaires suivants:

Interconnexion des infrastructures: une aide pourrait être accordée à la planification des réseaux afin de faciliter le commerce et l'accès au marché de l'UE. Pourraient notamment bénéficier de cet appui: les nouveaux réseaux gaziers et les projets de connexion entre l'Afrique du Nord et l'Europe, ainsi que l'interconnexion des réseaux électriques et la coopération entre le Maroc, l'Algérie et la Tunisie; le gazoduc reliant l'Égypte à la Turquie et à l'UE via la Jordanie, le Liban et la Syrie; l'interconnexion des réseaux

électriques entre Israël et les territoires palestiniens; l'élaboration d'un avant-projet de réseau de transport intermodal sous régional pour la région du Maghreb et du Proche-Orient, comportant notamment l'interconnexion des infrastructures routières et ferroviaires et le transport maritime; l'amélioration des points de passage aux frontières et des liaisons entre les ports et leur hinterland. Une assistance pourrait en outre être accordée pour promouvoir des projets en matière de sécurité.

Environnement: la coopération pourrait porter sur les questions liées à la politique de l'environnement et des actions visant à s'attaquer à des problèmes spécifiques dès lors qu'il est préférable de le faire au niveau régional ou sous-régional, tels que la pollution des mers, la gestion des ressources en eau, la prévention de la production de déchets, ou la désertification.

Justice et affaires intérieures: il importe d'améliorer la gestion des frontières, y compris les traversées maritimes à courte distance; la coopération entre les instances et organes coercitifs; la coopération dans la lutte contre le crime organisé et la criminalité transfrontalière et dans les domaines civil, commercial et judiciaire; la coopération dans la lutte contre l'immigration clandestine et la gestion des flux migratoires légaux ainsi que la mise en œuvre de plans de migration (par exemple avec les trois pays centraux du Maghreb, la Libye et l'Égypte); la coopération dans la lutte contre le trafic de drogue, la diminution de l'offre de drogue et la mise en œuvre de stratégies nationales de lutte contre la drogue; la coopération entre pays voisins pour assurer un contrôle efficace des frontières par du personnel spécialisé et formé; la coopération judiciaire et policière.

Commerce, convergence des réglementations et développement socio-économique: la coopération devrait promouvoir l'intégration économique régionale entre pays voisins ou entre pays souhaitant coopérer plus étroitement sur des questions économiques afin d'achever la zone de libre-échange euro-méditerranéenne et d'assurer la participation progressive des pays les plus avancés au marché intérieur de l'UE. Le commerce et les investissements régionaux devraient être encouragés par la mise en place de règles d'origine communes, la libéralisation des services, l'adoption d'instruments visant à assurer un rapprochement des réglementations et une facilitation du commerce et la poursuite du soutien apporté au processus d'Agadir. Les plans d'action devraient aussi encourager la négociation d'accords de libre-échange entre les pays méditerranéens eux-mêmes, tant dans le secteur des marchandises que dans celui des services. La convergence de la réglementation entre pays partenaires devrait également être promue dans ce contexte. Des méthodologies assurant le développement durable et des processus d'élaboration d'une législation et d'une politique environnementales devraient être prévus. Il conviendrait d'intensifier le dialogue sur l'emploi et la politique sociale afin de recenser les principaux défis à relever dans ce domaine et de favoriser la définition de politiques pour y faire face. Une coopération pourrait être engagée dans le domaine des normes, des questions vétérinaires, de la santé publique et de la sécurité alimentaire afin de jeter les bases des futures négociations concernant la libéralisation de l'agriculture; les aspects pertinents, tels que la lutte contre les maladies infectieuses, seraient abordés au niveau sous-régional.

Les projets visant à faciliter les contacts entre les communautés seront encouragés afin de promouvoir les initiatives issues de la société civile pour soutenir le respect des droits de l'homme, la démocratisation, les mouvements de jeunesse, la promotion du dialogue entre les cultures par des échanges éducatifs et des échanges de jeunes, ainsi que la mobilité des ressources humaines et la transparence des qualifications.

Appuyer la politique européenne de voisinage

Appui financier existant en faveur des pays PEV

Au cours de ces dernières années, l'UE a octroyé un appui financier considérable aux pays couverts par la politique européenne de voisinage. Des aides non remboursables sont généralement octroyées à la Russie et aux NEI occidentaux par l'entremise du programme Tacis et aux pays méditerranéens par l'entremise du programme Meda. L'aide accordée par l'entremise de ces instruments durant la période 2000 2003 s'est élevée à 3716,1 millions d'euros (un aperçu par pays est joint en annexe). L'*Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)*, qui vise à promouvoir les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et de l'État de droit dans les pays tiers, prévoit un financement de ces

activités, principalement dans le cadre de partenariats avec les ONG et les organisations internationales. Entre 2000 et 2003, 19,3 millions d'euros ont été alloués à des projets en Russie et dans les NEI occidentaux et 41,4 millions d'euros à des projets dans les pays méditerranéens.

Durant cette même période, la *Banque européenne d'investissement (BEI)* a octroyé des prêts aux pays méditerranéens pour un montant de 3,445 milliards d'euros pour la période 2000-2003. Depuis 2002, les opérations de prêt ont été étendues avec le soutien financier de l'UE et comprennent désormais une facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) spécialement axée sur le secteur privé. Depuis 2001 et dans le cadre d'un mandat spécifique, la BEI peut également accorder des prêts à la Russie dans le contexte de la Dimension septentrionale, dans les limites d'un plafond global de 100 millions d'euros, en vue de soutenir des projets environnementaux dans le nord-ouest du pays.

Une assistance macrofinancière (AMF) a été fournie aux pays tiers confrontés à des besoins exceptionnels de financement de la balance des paiements. Parmi les pays couverts par la politique européenne de voisinage, des opérations ont été approuvées en 2002 pour l'Ukraine
(110 millions d'euros) et la Moldavie (15 millions d'euros), mais non encore décaissées.

Sur la période 2000-2003, l'Union européenne a également fourni une assistance humanitaire d'un montant de 277 millions d'euros pour aider les pays PEV confrontés à des situations d'urgence et versé 103,5 millions d'euros sous forme d'aide alimentaire.

Lier les instruments existants à la politique

Les ambitions de la politique européenne de voisinage ne sauraient être concrétisées sans appui financier et technique adéquat. La Commission en a pleinement tenu compte dans sa proposition de perspectives financières pour les prochaines années[13], en faisant de cette politique l'une de ses premières priorités. La Commission a proposé la mise en place d'une nouvelle série d'instruments harmonisés, et notamment ceux actuellement couverts par Tacis et MEDA, pour appuyer l'assistance en faveur des pays tiers. Ces instruments seront conçus de façon à soutenir la mise en œuvre de la PEV et des ressources financières appropriées seront allouées à cet effet.

L'élaboration d'un instrument européen de voisinage a été envisagée pour la première fois dans la communication de la Commission de mars 2003 et développée dans la communication de juillet 2003, intitulée «Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage»[14]. Compte tenu du nombre important de problèmes juridiques et budgétaires à résoudre, la communication a arrêté une approche en deux temps. Dans le cadre de cette approche, des programmes de voisinage fondés sur une coordination renforcée des instruments existants ont été introduits pour la période 2004-2006, alors qu'un nouvel instrument de voisinage sera mis en place après 2006.

À la suite de la communication de juillet 2003, des ressources ont été identifiées pour les programmes de voisinage dans le cadre des instruments financiers existants. Le niveau total des ressources financières prévues pour la période 2004-2006 au titre des instruments d'assistance extérieure s'élève à 255 millions d'euros (75 millions d'euros pour Tacis, 90 millions d'euros pour Phare, 45 millions d'euros pour CARDS et 45 millions d'euros pour MEDA). Quelque 700 millions d'euros seront disponibles pour les frontières intérieures correspondantes de l'UE dans le cadre du programme Interreg.

Modifié en octobre 2003, le règlement Phare-Coopération transfrontalière couvre désormais les frontières extérieures de la Roumanie et de la Bulgarie. Le programme indicatif Tacis-Coopération transfrontalière, couvrant les frontières de l'Union élargie avec la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie, a été adopté par la Commission en novembre 2003. Les travaux d'harmonisation des procédures seront achevés prochainement. La programmation a atteint un stade avancé sur toutes les frontières couvertes et devrait être finalisée d'ici juin 2004. Des structures de gestion communes ont été créées. Les premiers appels à propositions seront lancés en juillet 2004.

Jusqu'en 2007, Tacis et MEDA resteront les principaux instruments d'assistance financière en faveur des

pays partenaires. Ces instruments appuieront la politique européenne de voisinage et, en particulier, la mise en œuvre des plans d'action. Les programmes indicatifs nationaux concernés pour 2005-2006 sont en train d'être adaptés afin de tenir compte des priorités fixées dans le cadre de la PEV. Une attention particulière sera accordée au renforcement des institutions. Les actions de jumelage et l'assistance technique seront étendues aux pays partenaires conformément aux règles prévues par le bureau d'échange d'informations sur l'assistance technique (TAIEX) de l'UE.

La coopération régionale et transfrontalière continuera à bénéficier d'une aide communautaire ciblée. Les programmes indicatifs régionaux de Meda et Tacis pour 2005-2006 apportent une contribution à la dimension régionale de la PEV.

Dès 2007, le nouvel instrument de voisinage européen appuiera les projets de coopération transfrontalière et régionale associant à la fois des États membres de l'UE et des pays partenaires. De plus, l'instrument de coopération économique et de développement proposé dans la communication de la Commission sur la prochaine perspective couvrira à la fois la coopération régionale et transfrontalière dans les pays partenaires.

La capacité de prêt de la BEI a également été renforcée. En novembre 2003, dans le cadre du réexamen à mi-parcours du mandat de prêt à l'extérieur confié à la BEI, le Conseil a accepté la proposition de la Commission de relever le plafond des crédits accordés aux pays méditerranéens de 2,180 millions d'euros. Il a aussi été décidé de prévoir une extension conditionnelle du mandat de prêt spécifique de la BEI à la Russie et aux NEI occidentaux. Cette extension permettra à la BEI de conclure des prêts jusqu'à concurrence de 500 millions d'euros d'ici à la fin de 2006, sans restrictions à caractère sectoriel. La base juridique de mise en œuvre de la décision est en voie d'élaboration. Des consultations sont en cours avec la BEI pour assurer que les besoins d'assistance des pays PEV soient suffisamment reflétés dans la prochaine génération de mandats de prêt.

La politique européenne de voisinage en général et les plans d'action en particulier constitueront un cadre indicatif pour les autres instruments d'assistance financière. Dans l'hypothèse où des opérations d'assistance macrofinancière ou d'autres opérations à finalité macroéconomique seraient négociées avec les pays partenaires visés par la PEV, la Commission estime que l'élément de conditionnalité devrait s'articuler autour des priorités et mesures économiques figurant dans les plans d'action, garantie que ce type d'assistance constituera un incitant supplémentaire pour poursuivre le processus de réforme politique et économique.

La programmation de l'IEDDH sera non seulement conforme avec les objectifs politiques, mais appuiera également la société civile dans un certain nombre de domaines tels que la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Des travaux sont en cours pour examiner la possibilité d'octroyer un appui sur une base régionale dès
2005.

Des consultations ont également été engagées avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et d'autres IFI pour assurer une meilleure coordination des programmes.

L'instrument européen de voisinage

Dans sa proposition concernant la perspective financière 2007-2013, la Commission cite le nouvel instrument de voisinage parmi les six instruments financiers censés opérer dans le domaine des relations extérieures au-delà de 2006.

L'instrument européen de voisinage complétera l'aide fournie dans le cadre des instruments financiers existants ou qui leur succéderont, et mettra tout particulièrement l'accent sur la coopération transfrontalière et les activités connexes. Parmi la série de propositions d'instruments financiers appelés à opérer dans le cadre de la prochaine perspective financière, la Commission entend présenter un projet de règlement.

La communication de juillet 2003 présentait trois options possibles pour le développement du nouvel

instrument de voisinage :

A étendre le champ d'application et la couverture géographique d'un instrument de coopération existant;

B créer un nouveau règlement global régissant un instrument de voisinage visant à financer les activités dans et à l'extérieur de l'Union;

C continuer à miser sur la coordination entre les instruments déjà existants.

Après avoir examiné ces différentes options, la Commission a estimé que l'option A ne serait pas pleinement conforme à l'objectif qui est de disposer d'un instrument financier conjuguant des objectifs de politique extérieure et des objectifs de cohésion économique sociale. Elle a d'autre part conclu qu'il y a des limites au niveau de coordination qui peut être atteint entre différents instruments financiers (option C).

L'option B est dès lors celle qui répond le mieux à la nature de l'instrument proposé et qui permettrait une mise en œuvre efficiente en réglant les problèmes de coordination existants. De plus, et bien que l'instrument de voisinage européen couvre à la fois les actions intérieures et extérieures, la Commission propose de n'utiliser qu'un seul chapitre du budget, articulé autour des lignes budgétaires de la cohésion et des politiques extérieures des nouvelles perspectives financières telles que proposées, pour l'ensemble de l'instrument. Celui-ci sera mis en œuvre dans le cadre d'un mécanisme de gestion unique et d'une série unique de procédures.

Base juridique

Il n'existe aucun précédent juridique pertinent correspondant à un instrument de caractère bicéphale, c'est-à-dire couvrant la politique extérieure et la cohésion économique et sociale au sein de l'Union, d'une part, et ayant pour ambition, d'autre part, de s'appliquer d'égale manière des deux côtés de la frontière extérieure de l'UE. Aux yeux de la Commission, l'article 181A du TCE serait la base juridique appropriée pour ce nouvel instrument de voisinage, étant donné qu'il constituera un outil important de la politique menée par l'UE à l'égard des pays voisins. Dans la mesure où cet article concerne la coopération avec les pays tiers, il devrait autoriser le financement d'actions conjointes par essence et associant des bénéficiaires à la fois des États membres et des pays partenaires. Les effets positifs de ces actions se feront sentir dans les régions éligibles, indépendamment du fait qu'elles soient situées à l'intérieur ou à l'extérieur des frontières de l'Union. L'instrument s'appuiera sur les principes des programmes transfrontaliers existants, tels que le partenariat, la programmation pluriannuelle et le cofinancement.

Couverture géographique

Dans le droit fil de la communication de juillet 2003, le nouvel instrument de voisinage couvrira l'ensemble des frontières entre les États membres de l'UE et les pays couverts par la politique européenne de voisinage. Il appuiera également la coopération transnationale associant les bénéficiaires d'un État membre au moins et d'un pays partenaire au moins, et remplacera les programmes transfrontaliers intérieurs et extérieurs existants dans les États membres et les régions des pays partenaires limitrophes de la future frontière extérieure de l'UE.

Compte tenu du fait que le nouvel instrument de voisinage sera particulièrement adapté à la spécificité de la coopération de part et d'autre des frontières extérieures de l'UE, l'extension de sa couverture géographique aux pays candidats et pré-candidats à l'adhésion pourra être examinée au moment de l'élaboration du projet de règlement concerné.

Principaux éléments du nouvel instrument de voisinage

Le nouvel instrument de voisinage s'appuiera sur l'expérience tirée de la mise en place des programmes de voisinage couvrant la période 2004-2006. Il s'articulera autour des quatre objectifs-clés identifiés dans la communication de juillet 2003:

- promouvoir le développement durable dans les régions situées de part et d'autre des frontières communes;

- oeuvrer de concert, par des actions conjointes, pour relever des défis communs dans des domaines tels que l'environnement, la santé publique ainsi que la prévention de la criminalité organisée et la lutte contre celle-ci;

- assurer des frontières communes sûres et efficaces à l'aide d'actions conjointes;

- promouvoir les actions transfrontalières «intercommunautés» au niveau local.

Dans ce cadre, il importe de faire en sorte que les priorités des pays partenaires soient suffisamment prises en compte dans un esprit de partenariat. Cela est particulièrement vrai pour la région méditerranéenne, où les priorités seront fixées en tenant compte du cadre stratégique mis en place dans le contexte des accords d'association et des conférences ministérielles euro-méditerranéennes, qui font partie intégrante du processus de Barcelone.

À cette fin, l'instrument européen de voisinage financera les projets conjoints proposés par des bénéficiaires potentiels des États membres de l'UE et des pays partenaires. Ainsi, il viendra compléter les instruments de financement interne et externe qui ne peuvent être utilisés que d'un seul côté des frontières de l'Union.

L'instrument européen de voisinage fonctionnera dans le cadre de deux fenêtres de financement distinctes:

La fenêtre n°1 appuiera la coopération transfrontalière. L'éligibilité s'étendra à toutes les frontières terrestres et maritimes concernées[15]. Les programmes seront principalement bilatéraux, même si des programmes multilatéraux pourront être mis en place, en particulier pour les traversées maritimes dont la distance ou d'autres facteurs ne permettent pas une coopération transfrontalière bilatérale efficace. Des programmes pluriannuels seront établis pour des frontières uniques ou des groupes de frontières et seront élaborés par les partenaires concernés dans les pays bénéficiaires des deux côtés de la frontière. La gestion en sera confiée par la Commission à un organisme gestionnaire opérant dans le cadre d'une gestion partagée ou d'autres dispositions appropriées. La sélection des projets et la mise en œuvre des programmes seront assurées dans le cadre de structures communes associant les autorités nationales, régionales et locales des États membres de l'UE et des pays partenaires.

La fenêtre n°2 apportera un appui plus souple à la coopération transnationale plus large, c'est-à-dire associant des acteurs et bénéficiaires tant des États membres de l'UE que des pays partenaires. La coopération sera généralement axée sur des thèmes spécifiques à définir dans le règlement sur la base des défis communs identifiés dans des domaines tels que l'environnement, l'intégration aux réseaux d'énergie, de télécommunication et de transport, la santé publique ainsi que la lutte contre le crime organisé et la prévention de celui ci. La Commission pourrait également identifier, sélectionner et proposer des projets susceptibles d'être financés au regard de leur pertinence technique et politique particulière. L'éligibilité couvrira l'ensemble du territoire des États membres de l'UE et les régions concernées du territoire des pays partenaires. La programmation se fera de manière centralisée au sein de la Commission. La mise en œuvre sera elle aussi centralisée, même si une gestion indirecte par délégation à des organismes externes tels que des agences pourra être envisagée.

Budget

La Commission entend proposer une augmentation substantielle des enveloppes annuelles à attribuer à l'instrument par rapport aux montants alloués aux programmes de voisinage pour la période 2004-2006.

La part de financement allouée aux deux fenêtres sera déterminée ultérieurement, en fonction de l'importance relative des deux types de coopération, des caractéristiques des différentes frontières, de l'opportunité d'assurer un équilibre approprié dans la répartition du financement entre les zones géographiques couvertes et de la nécessité de limiter l'implication directe de la Commission dans la mise en œuvre de la gestion. Pour éliminer les obstacles à l'absorption des fonds et récompenser les bonnes performances, des dispositions seront insérées pour permettre une réaffectation des fonds entre les fenêtres, et au sein même des fenêtres, en faveur de certains programmes et projets.

Les dotations financières relevant de la fenêtre n°1 seront arrêtées pour chaque programme couvrant une frontière unique ou un ensemble de frontières, et ce sur la base de critères objectifs. Ces dotations prendront également en compte les caractéristiques spécifiques des frontières et la capacité d'absorption potentielle.

Conclusions

La Commission invite le Conseil à approuver les orientations contenues dans la présente communication et à formuler des conclusions sur la façon de faire avancer cette initiative, en se prononçant sur la substance des plans d'action potentiels ainsi que sur les pays avec lesquels ils devraient être préparés, en tenant compte de l'engagement sur des valeurs communes. Sur cette base, la Commission, conjointement avec la présidence et le Haut représentant, prendra contact avec les pays concernés afin d'achever avec eux les plans d'action avant fin juillet 2004. Les États membres seront tenus pleinement informés de l'évolution de ces consultations.

La Commission recommande que les conseils d'association et de coopération compétents soient invités à entériner les plans d'action.

Le suivi de la mise en œuvre des plans d'action se fera au sein des institutions des accords d'association ou de partenariat et de coopération respectifs.

Sur la base de son évaluation, des résultats de ce suivi et des informations fournies par les partenaires, la Commission, avec la contribution du Haut représentant pour les questions lieés à la coopération politique et à la PESC, présentera dans un délai de deux ans un examen à mi parcours des progrès réalisés et un examen complémentaire dans un délai de trois ans suivant l'approbation formelle de chaque plan d'action.

La Commission recommande que toute décision concernant l'évolution future des liens contractuels avec l'UE avec chaque partenaire soit prise sur la base de ces analyses.

La Commission soumettra au Conseil la proposition nécessaire à la mise en place de l'instrument européen de voisinage visé dans la présente communication. Durant la période préalable à l'entrée en vigueur de cet instrument, l'UE continuera à élaborer des programmes de voisinage avec les pays partenaires, dans le cadre des instruments financiers existants.

La Commission promouvra la coopération régionale et sous-régionale associant les pays partenaires, sur la base des orientations contenues dans la présente communication.

1 COM(2003) 104 final, 11.3.2003.
2 COM(2003) 393 final, 1.7.2003.
3 Israël, Jordanie, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Tunisie et Ukraine.
4 Ils comprendront: un espace économique commun (intégrant l'environnement et l'énergie en y faisant spécifiquement référence), un espace commune de liberté, de sécurité et de justice, un espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure ainsi qu'un espace de recherche et d'éducation, englobant les aspects culturels. Le dialogue UE Russie dans le domaine de l'énergie constitue un élément-clé de la relation globale.
5 Cf. la communication récente de la Commission sur les relations avec la Russie, COM(2004) 106, du 9 février 2004, ainsi que les conclusions du Conseil du 24 février 2004.
6 Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie et Autorité palestinienne.
7 Voir partie (3) ci après.
8 Israël, Jordanie, Moldavie, Maroc, Autorité palestinienne, Tunisie et Ukraine

9 Cf. la résolution du Parlement du 26 février 2004 concernant «La politique de l'UE à l'égard du Caucase du Sud»
10 Un mandat de négociation concernant la conclusion d'un accord de pêche entre l'UE et la Libye fait l'objet de discussions au sein du Conseil.
11 Moldavie, Russie et Ukraine.
12 Communication intitulée «La nouvelle génération de programmes communautaires d'éducation et de formation post 2006», COM(2004) 156 du 9 mars 2004.
13 COM(2004) 101 du 11 février 2004 "Construire notre avenir commun - Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie 2007 2013".
14 COM(2003) 393 final, 1.7.2003.
15 La coopération au titre de la fenêtre n°1 interviendra normalement au niveau NUTS III, à l'exception des programmes maritimes multilatéraux, où une coopération au niveau NUTS II sera autorisée.