



LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4 décembre 2006
SEC(2006) 1504/2

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

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

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

Évaluation d'ensemble

{COM(2006) 726 final}

1) Contexte

La communication sur la politique européenne de voisinage (PEV) est le premier exercice d'évaluation globale de la mise en œuvre de cette politique depuis son lancement. Outre la communication elle-même sont publiés des rapports de suivi par pays portant sur l'application des sept premiers plans d'action, ainsi que la présente évaluation d'ensemble et une évaluation technique plus détaillée, portant sur des questions sectorielles. Ces documents décrivent les progrès réalisés et servent de base aux propositions de renforcement de la PEV présentées dans la communication.

La situation est très différente d'un pays à l'autre et les programmes de réforme établis conjointement diffèrent tout autant. Certains plans d'action portent sur trois ans (Israël, Moldova, Ukraine), les autres sur cinq ans. Chaque plan d'action répond à la situation spécifique du pays concerné et à ses priorités en matière de réforme. Il s'appuie sur les engagements que ses pays ont déjà contractés dans les enceintes régionales et internationales. Pour prendre un exemple, la Moldova et l'Ukraine, en tant que membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, ont déjà pris des engagements plus importants que d'autres pays partenaires de la PEV en matière de droits de l'homme et de gouvernance. Les rapports de suivi qui accompagnent la communication sur la PEV doivent donc être lus séparément et en tenant compte du contexte plus général des relations de l'Union avec le pays concerné.

Parmi les nombreuses actions figurant dans chaque plan d'action, la planification et la définition des priorités établies la première ou les deux premières années de mise en œuvre varient également beaucoup entre les différents pays partenaires et dépendent de la situation spécifique de chaque pays. Les instruments de mise en œuvre institués pour l'Ukraine et la Moldova et utilisés pour les rapports présentés aux conseils de coopération, ainsi que la programmation établie pour Israël et la Jordanie lors des réunions des sous-comités concernés, se sont avérés très utiles pour orienter les progrès dans la mise en œuvre des plans d'action et en assurer le suivi. Ce type d'instruments sera renforcé à mesure que progresse la mise en œuvre.

2) Progrès accomplis par les pays partenaires dans la mise en œuvre du plan d'action

Les pays partenaires de la politique européenne de voisinage sont très différents du point de vue politique, économique, social et culturel. Il s'avère donc assez difficile d'élaborer une analyse globale de la mise en œuvre de la PEV. Il est toutefois possible de dégager certaines tendances et de tirer certaines conclusions.

Pour chaque plan d'action, la gouvernance est peut-être le domaine où les progrès sont les plus difficiles à accomplir et à évaluer. Compte tenu des différences de culture et d'enjeux, ainsi que de niveaux d'engagement, chaque pays partenaire a abordé cette question à sa façon. Le dialogue renforcé sur les droits de l'homme engagé avec les partenaires du Sud mérite une attention particulière. Des progrès ont aussi été accomplis par plusieurs partenaires dans la réforme des systèmes électoraux et de la justice et la gouvernance dans le secteur public. Les résultats sont plus inégaux en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux, certains partenaires ayant réalisé moins de progrès dans la résolution de questions telles que les restrictions imposées à la liberté de la presse, les actes d'intimidation visant des ONG, les prisonniers politiques, les mauvais traitements lors des gardes à vue et les exécutions extrajudiciaires.

La coopération et le dialogue politique avec les partenaires de la PEV ont été fortement renforcés dans la plupart des cas, avec un approfondissement du dialogue dans les sous-comités dans certains cas et une plus grande coopération avec certains partenaires sur les questions touchant à la PESC (deux partenaires s'alignant sur un grand nombre de déclarations de politique étrangère de l'UE) et la PESD (un des partenaires participant à l'opération militaire ALTHEA menée par l'UE en Bosnie-et-Herzégovine).

Les partenaires de la PEV ont connu des situations macroéconomiques contrastées ces deux dernières années. Certains ont enregistré une croissance modérée à forte au cours de cette période, d'autres ont vu leur croissance se redresser en 2006 après une chute brutale en 2005. Certains pays ont été durement touchés par la hausse des prix de l'énergie et, dans un cas, par le blocage de certains marchés traditionnels. Le net recul de tous les indicateurs économiques dans les territoires palestiniens reste un cas spécifique et une source de préoccupation majeure.

Les progrès dans la lutte contre la pauvreté sont tout aussi contrastés. Certains pays partenaires de la PEV ont réalisé des progrès importants dans le renforcement des politiques de développement social et des ressources humaines, même si tous doivent poursuivre durablement leurs efforts. À l'opposé, la situation dans les territoires palestiniens est extrêmement préoccupante. Tous les pays partenaire accordent une plus grande attention aux secteurs de l'éducation et de la santé.

La plupart des pays partenaires ont mis en place des stratégies de développement durable au niveau national ou sont en train de les réexaminer. Il existe des structures interministérielles nationales dans la plupart des pays, mais seul un nombre réduit d'entre elles se réunissent régulièrement. Il est donc essentiel pour la plupart de ces pays d'activer les structures existantes, afin de garantir une approche réellement multisectorielle du développement durable.

Les négociations commerciales progressent avec tous les partenaires méditerranéens (dans le domaine de l'agriculture et des services). Des travaux préparatoires sont en cours avec l'Ukraine et la Moldova (sur un accord de libre-échange approfondi et des préférences commerciales autonomes, respectivement). Les travaux sur les accords de conformité ont connu un début prometteur. La PEV a enregistré des progrès en matière de douane et de cadre de régulation économique.

La politique européenne de voisinage s'est avérée particulièrement utile pour aborder avec certains partenaires l'enjeu partagé des migrations. Un accord de réadmission et d'assouplissement du régime d'attribution des visas a été paraphé en octobre 2006 et des négociations sont en préparation avec deux autres pays. La coopération en matière de lutte contre le crime organisé, le terrorisme et le trafic de drogue a également progressé dans un certain nombre de cas.

La réforme et la modernisation du secteur des transports, de l'énergie, de la gestion des finances publiques, de la société de l'information et de la protection de l'environnement sont des défis de taille, que la plupart des partenaires s'emploient néanmoins activement à relever. L'établissement d'un dialogue technique approfondi, s'appuyant sur les priorités du plan d'action, s'est avéré précieux. Avec le soutien du programme Tempus, les pays partenaires ont poursuivi leurs efforts de réforme et de modernisation dans le secteur de l'enseignement supérieur.

Le dialogue et la coordination sur les questions maritimes sont des exemples d'une nouvelle dimension thématique de la PEV, qui devraient contribuer au développement d'actions conjointes et d'autres formes concrètes de coopération dans le domaine maritime. Un certain nombre de partenaires de la PEV ont, à l'instar de l'UE, des intérêts importants dans ce domaine. L'Union devrait donc œuvrer à l'institution d'un dialogue coordonné sur une gouvernance maritime intégrée.

3) Évolution dans chaque pays partenaire

Les rapports de suivi présentent une évaluation complète de la progression dans l'application du plan d'action dans chacun des sept pays concernés. Ça n'est qu'en lisant ces rapports détaillés qu'on peut avoir une image précise des progrès réalisés. Ces évaluations ne peuvent toutefois être comparées les unes aux autres et doivent être rapportées aux engagements pris dans les plans d'action respectifs. La synthèse ci-dessous permet néanmoins de souligner l'évolution enregistrée dans chaque pays. Pour connaître plus en détail le travail réalisé en matière de réformes sectorielles, de modernisation et de transition, aussi bien dans le domaine de l'économie et du commerce que dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'environnement, il convient de se reporter aux rapports de suivi par secteur.

Ukraine

Avec la préparation et la tenue d'élections parlementaires libres et régulières en mars 2006, librement débattues dans la presse, l'Ukraine a consolidé le tournant décisif qu'a représenté le processus électoral démocratique, entamé avec la «révolution orange», qui constitue un élément essentiel du plan d'action UE-Ukraine. Des progrès considérables ont été accomplis pour consolider le respect des droits de l'homme et de l'État de droit. Certaines premières mesures ont été prises dans la lutte contre la corruption et la réforme du système judiciaire, qui sont des défis particulièrement importants. La coopération a été bonne entre l'UE et l'Ukraine en matière de politique extérieure, l'Ukraine s'étant alignée sur les positions de l'UE sur de nombreuses questions. La question de la gestion de la frontière entre l'Ukraine et la Moldova a bien progressé. Les négociations sur des accords de réadmission et d'assouplissement du régime d'attribution des visas ont abouti et les accords ont été paraphés. Des progrès ont été accomplis dans divers domaines commerciaux ou liés au commerce, dont les dernières avancées dans le processus d'adhésion à l'OMC, mais il est nécessaire de poursuivre les réformes pour améliorer le climat des affaires. Si les questions de sûreté nucléaire doivent encore progresser, la coopération en matière d'énergie a connu des avancées importantes.

Moldova

En dépit de difficultés à l'intérieur et à l'extérieur du pays, la mise en œuvre du plan d'action est en bonne voie. Ce plan d'action est devenu la pièce maîtresse du processus de réforme intérieure. Des progrès satisfaisants ont été accomplis sur les questions liées au commerce, la coopération avec les institutions financières internationales et la réduction de la pauvreté, mais les efforts doivent être intensifiés dans le domaine des investissements et du climat des affaires. La gestion de la frontière entre la Moldova et l'Ukraine a aussi enregistré des progrès satisfaisants, ce qui a des incidences positives sur la question de la Transnistrie. Les réformes démocratiques sont en bonne voie. Les questions de gouvernance ont enregistré quelques progrès et des mesures ont commencé à être prises en faveur de la réforme du système judiciaire, ainsi que la lutte contre la corruption et le crime organisé, qui sont des défis importants. Globalement, la Moldova fait preuve de détermination, mais la mise en œuvre des

réformes doit faire l'objet d'une attention accrue, notamment dans les domaines qui ont bien progressé sur le plan législatif.

Israël

La mise en œuvre du plan d'action a ouvert la voie à un développement important de la coopération entre l'UE et Israël dans les domaines du dialogue politique, de la promotion des investissements et des échanges, de la justice et de la sécurité, des sciences et techniques, notamment en matière de coopération spatiale, ainsi que de l'enseignement supérieur. En outre, des ateliers techniques ont été organisés sur un nombre important de sujets relatifs, par exemple, à la prévention du financement du terrorisme, à la promotion de la coopération policière et judiciaire, à la protection de l'environnement et à la lutte contre le racisme/la xénophobie/l'antisémitisme. Le processus de mise en œuvre du plan d'action a donc permis de mieux définir l'orientation et le cadre des relations entre l'UE et Israël, tout en permettant d'approfondir et de renforcer la coopération dans un large éventail de domaines.

Jordanie

Les priorités de la Jordanie en matière de réformes sont définies dans son programme national: ce programme axé sur un processus de réforme à long terme, présenté en novembre 2005, est complété par l'initiative «we are all Jordan» («nous sommes tous la Jordanie»), qui vise à élargir le soutien de la population jordanienne. Ces programmes de réforme lancés par la Jordanie ont servi de base au plan d'action PEV, par lequel la Commission soutient les efforts entrepris par le pays. Globalement, la Jordanie a démontré une réelle volonté de faire progresser une série de réformes politiques et économiques. Des résultats ont été obtenus dans le domaine de la lutte contre la corruption, de la gestion des finances publiques et de la protection des droits de l'homme. D'autres thèmes sont actuellement examinés, comme la réforme du système électoral. En outre, la Jordanie a décidé d'harmoniser ses normes applicables aux produits industriels et aux questions sanitaires et phytosanitaires avec l'acquis communautaire. L'Union européenne et la Jordanie ont également renforcé leur coopération en matière d'échanges commerciaux, en menant des négociations sur la libéralisation du commerce de produits agricoles (conclues) ainsi que sur les services (en cours). Toutefois, des efforts supplémentaires doivent être consentis dans les quatre prochaines années pour transformer les engagements en progrès concrets.

Autorité palestinienne

Le plan d'action vise à fournir un soutien aux réformes palestiniennes et au renforcement des institutions dans le contexte de la préparation d'un futur État palestinien. Plusieurs mesures encourageantes en faveur des réformes ont été entreprises entre 2005 et début 2006, par exemple en matière de gestion des finances publiques. Après la formation d'un gouvernement palestinien dirigé par le Hamas, l'Union européenne a suspendu ses contacts politiques et a cessé de coopérer avec le gouvernement, dans l'attente d'une acceptation par le Hamas des principes énoncés par le Quartet. L'Union européenne serait disposée à reprendre les actions de coopération et à poursuivre le plan d'action dès qu'un gouvernement présentant un programme en phase avec les principes du Quartet sera constitué.

Tunisie

Le plan d'action UE-Tunisie, lié aux propres priorités de réforme du pays, est devenu le cadre de référence pour un dialogue approfondi sur les questions économiques et commerciales. Des progrès ont été accomplis en matière de réformes économiques et sociales et dans certains

secteurs, comme les transports, l'énergie et la recherche scientifique. Les questions politiques ont, en revanche, peu progressé, comme en témoigne la lenteur des travaux pour l'instauration d'un sous-comité chargé des questions de démocratie et de droits de l'homme, ainsi que des progrès dans le domaine de la liberté d'association et d'expression et la mise en œuvre du programme de modernisation du système judiciaire.

Maroc

Le ferme engagement du Maroc à l'égard de la politique de voisinage, qui répond à son ambition d'obtenir un «statut avancé» dans ses relations avec l'Union, a permis un renforcement important de la coopération depuis l'adoption du plan d'action PEV. Le plan d'action est aussi un point d'ancrage dans le processus de réforme mené par le pays. Le Maroc a mis en œuvre des réformes importantes dans la plupart des grands domaines traités par le plan d'action (par exemple, la libéralisation du secteur de l'audiovisuel, la levée de réserves énoncées au sujet de certaines conventions internationales relatives aux droits de l'homme et le secteur des finances, des transports et de l'environnement). L'Union européenne et le Maroc ont également conclu des accords historiques dans le domaine de l'aviation, de la pêche et de la participation au système Galileo de navigation par satellite. La coopération sur les questions migratoires s'est considérablement renforcée et des négociations sur un accord de réadmission sont toujours en cours. Le Maroc est un partenaire stratégique de l'UE dans la lutte contre le terrorisme. Le gouvernement poursuit la mise en œuvre de politiques de modernisation sociale, économique et politique, qui devraient permettre, si le rythme des réformes est maintenu, d'atteindre les objectifs du plan d'action fixés conjointement. Toutefois, les efforts de modernisation du système judiciaire doivent être poursuivis et les objectifs de réduction de la pauvreté et de création d'emploi demeurent des défis majeurs.

4) Progrès accomplis par l'Union européenne dans la mise en œuvre du plan d'action

L'Union européenne s'est, elle aussi, employée à respecter ses engagements en matière de soutien des efforts de réforme entrepris par ses voisins.

Dans les domaines politiques et commerciaux et dans celui de la justice, des libertés et de la sécurité, ainsi que dans des secteurs tels que les transports, l'énergie, l'environnement et la recherche, le travail de fond a, pour l'essentiel, progressé au moyen d'un dialogue renforcé ou de négociations sur de nouveaux accords commerciaux ou de réadmission. Le soutien financier et technique, fourni notamment au moyen d'une assistance technique et de programmes de jumelage, a eu un impact important sur les questions de migration, la réforme du marché et du commerce, ainsi que l'énergie et la politique des transports.

La Commission a accompagné la présente communication d'une communication distincte sur la participation des partenaires de la PEV aux programmes et agences communautaires. Celle-ci présente une liste complète des programmes et organismes concernés et définit les conditions et procédures nécessaires à la participation des partenaires de la PEV aux agences et programmes revêtant un intérêt mutuel important.

L'assistance en tant que telle n'est pas au cœur de la politique européenne de voisinage. Les fonds disponibles n'ont pas pour vocation «d'acheter des réformes», mais bien de soutenir un processus de réforme déjà adopté. Toutefois, la Commission a tout mis en œuvre, en collaboration avec les partenaires de la politique européenne de voisinage, pour axer son aide sur les grandes priorités définies dans les plans d'action PEV. Elle a notamment été amenée à adapter ses programmes actuels à ces priorités et à adopter de nouveaux instruments (TAIEX

et programmes de jumelage) répondant directement aux besoins en assistance et en conseils liés au processus de réforme. Le programme TAIEX a été étendu aux pays participant à la PEV. Plus de vingt actions ont été requises ou mises en œuvre et plus de cent programmes de jumelage sont déjà en préparation ou aux premiers stades de la mise en œuvre, en collaboration avec les partenaires de la PEV. En outre, l'aide financière a été augmentée, en particulier par l'intermédiaire de la BEI et de la BERD.

La Commission a également tout mis en œuvre pour garantir que l'aide communautaire fournie à l'avenir réponde pleinement aux orientations stratégiques de la politique européenne de voisinage et soit véritablement inspirée par cette politique. Le nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (ENPI) sera opérationnel à compter du mois de janvier 2007. Il permettra d'augmenter l'enveloppe financière destinée aux pays partenaires (augmentation de 32 % en termes réels) et de renforcer considérablement la flexibilité du type d'aide que nous sommes en mesure de fournir. De nouvelles possibilités de coopération transfrontalière seront offertes et un programme de bourses d'étude spécifique est en phase d'élaboration. La dernière main est mise à la programmation détaillée pour la période 2007-2010. Cette programmation répond pleinement aux priorités définies dans les différents plans d'action PEV. Des propositions visant à renforcer le mandat de prêt de la BEI sont devant le Conseil. Il importe aussi que les États membres cherchent à orienter leurs propres programmes de coopération bilatérale de façon à répondre au mieux aux priorités fixées par la politique européenne de voisinage.

5) Conclusion

La politique européenne de voisinage en est encore à ses débuts, puisqu'elle n'est mise en œuvre sur le terrain que depuis le début de l'année dernière. Les ambitieux programmes de réforme définis dans les plans d'action adoptés ne pourront être menés à bien que sur le long terme et il reste beaucoup à faire. Toutefois, comme l'indiquent la communication elle-même et comme le décrivent les rapports de suivi pour chaque pays, les premiers dix-huit mois de mise en œuvre ont jeté les bases nécessaires à la réalisation de progrès importants – ainsi qu'en témoignent les progrès notables enregistrés dans de nombreux domaines. Il incombe aujourd'hui à l'Union de renforcer la politique européenne de voisinage. La communication sur la PEV présente une série de suggestions concrètes qui vont dans ce sens.