



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

Bruxelles, le 27.3.2014
JOIN(2014) 12 final

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

**Le voisinage à la croisée des chemins:
mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2013**

{SWD(2014) 69 final}
{SWD(2014) 70 final}
{SWD(2014) 71 final}
{SWD(2014) 72 final}
{SWD(2014) 73 final}
{SWD(2014) 74 final}
{SWD(2014) 92 final}
{SWD(2014) 93 final}
{SWD(2014) 94 final}
{SWD(2014) 95 final}
{SWD(2014) 96 final}
{SWD(2014) 97 final}
{SWD(2014) 98 final}
{SWD(2014) 99 final}
{SWD(2014) 100 final}

1. Introduction

La politique européenne de voisinage (PNE) a pour objectif de développer des relations privilégiées entre l'UE et chacun de ses pays partenaires, contribuant ainsi à un espace de sécurité, de prospérité et de bon voisinage. En 2013, la poursuite de ces objectifs a connu une certaine progression. Les efforts de réforme, à la fois dans les pays orientaux et méridionaux de la PEV, se sont poursuivis, et l'UE a encouragé ces efforts. Mais 2013 a également été, une fois encore, une année de crises, témoignant de l'instabilité politique et de conditions socioéconomiques qui demeurent difficiles dans plusieurs pays du voisinage européen. Les enjeux en matière de sécurité — aux niveaux tant national que régional — se sont accrus; dans certains pays, ils ont partiellement réduit à néant les efforts de réforme démocratique accomplis les années précédentes et ont compromis les perspectives de reprise économique.

La présente communication conjointe, accompagnée de plusieurs documents de travail conjoints des services concernés,¹ examine dans quelle mesure l'UE et les pays partenaires² ont réussi à réaliser les objectifs de réforme convenus d'un commun accord et comment ils ont surmonté les difficultés spécifiques auxquelles les deux parties étaient confrontées.

À la lumière des évolutions survenues en 2013 — tant positives que négatives —, il est apparu que la réussite des actions menées dépend directement de la capacité et de la détermination des États à entreprendre des réformes et à approfondir leurs relations avec l'UE, ainsi que de la capacité à expliquer ces objectifs et à gagner le soutien de la population et son adhésion à leur réalisation. La politique de voisinage étant conçue pour encourager les réformes et les évolutions progressives dans un certain délai, il s'est révélé difficile d'amener les partenaires à adopter des mesures susceptibles de renforcer la sécurité et à entreprendre davantage de réformes démocratiques et économiques, alors que de brusques changements se sont produits et que la stabilité politique et sociale a été rompue.

Les trajectoires de réforme et les ambitions des partenaires dans leurs relations avec l'UE, ainsi que les enjeux auxquels ils sont confrontés se diversifient davantage. En raison des choix effectués par certains pays, il sera nécessaire de différencier davantage les relations entre l'UE et ses partenaires, afin de répondre aux attentes et aux besoins de chacun d'eux, tout en préservant les intérêts stratégiques propres de l'UE. Celle-ci reste déterminée à mettre en place avec chacun de ses voisins des partenariats qui tiennent compte de leurs besoins individuels, de leurs capacités et de leurs objectifs de réforme.

¹ La présente communication conjointe est accompagnée des documents suivants: douze rapports de suivi des pays, qui évaluent la mise en œuvre de la PEV en 2013 dans les pays avec lesquels un plan d'action PEV ou un document équivalent a été convenu; deux rapports régionaux de suivi faisant le point sur les progrès accomplis en 2013 en ce qui concerne la mise en œuvre du partenariat oriental et du partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée; et une annexe statistique.

² Le voisinage européen comprend l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la République de Moldavie (dénommée ci-après Moldavie), le Maroc, la Palestine (cette désignation utilisée dans le présent document ne constitue pas une reconnaissance de la Palestine en tant qu'État et ne préjuge nullement des points de vue sur la reconnaissance de la Palestine en tant qu'État), la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine.

La réalisation des objectifs de réforme convenus dans les pays partenaires est également influencée par leur environnement régional, ainsi que par les actions d'autres acteurs et leurs objectifs — parfois divergents. Certains pays partenaires d'Europe orientale, au-delà du caractère encore fragile de leurs réformes politiques, de la lenteur de leur croissance économique et de leurs faiblesses économiques structurelles, ont été confrontés à une pression extérieure manifeste, notamment à la possibilité d'une modification des prix de l'énergie et à des obstacles artificiels au commerce, parce qu'ils avaient l'intention d'établir des liens plus étroits avec l'UE. Dans le voisinage méridional, l'intervention de plusieurs acteurs régionaux ou mondiaux a également eu une incidence sur l'évolution de la situation, comme le conflit en Syrie et la crise politique (et économique) en Égypte. Dans le but d'accroître l'efficacité et la pertinence de la PEV, l'UE poursuivra, pour sa part, ses contacts et sa collaboration avec ces acteurs régionaux et mondiaux afin de veiller à ce que les efforts de réforme ne soient pas entravés par des objectifs d'action divergents. Les partenaires de la politique de voisinage de l'UE, ainsi que leurs voisins immédiats retireront tous des avantages des réformes démocratiques et économiques.

Les événements tragiques survenus en Ukraine ont démontré comment un gouvernement indécis, ignorant les aspirations plus vastes de sa population et subissant une pression extérieure inacceptable, peut provoquer un chaos politique et social considérable.

L'UE s'emploie résolument, en coopération avec ses partenaires internationaux, à aider les nouvelles autorités du pays à stabiliser la situation, à préserver l'unité du pays, tout en respectant rigoureusement toutes les communautés et tous les groupes de population, et à répondre aux aspirations de la population. À cet effet, la Commission européenne a annoncé, le 5 mars 2014, un train de mesures pour l'Ukraine³, qui concentre en début de période et renforce de nombreux instruments et actions du Partenariat oriental. Les mesures proposées pourraient apporter une aide globale d'au moins 11 milliards d'EUR au cours des prochaines années, financée sur le budget de l'UE et par des institutions financières internationales établies dans l'UE, en plus du financement important consenti par le FMI et la Banque mondiale. Cette ligne de conduite est motivée par l'ambition d'aider l'Ukraine à réaliser ses aspirations, qui ont été clairement exprimées par les citoyens et la société civile lors des manifestations sans précédent qui ont eu lieu à Kiev et dans tout le pays.

Le 18 mars 2014, la Fédération de Russie a signé un traité avec les autorités de fait de la République de Crimée et de la ville de Sébastopol, scellant ainsi l'annexion de fait de la Crimée avec effet immédiat. Comme l'ont déclaré les présidents Van Rompuy et Barroso le 18 mars dernier, l'Union européenne ne reconnaît ni le référendum illégal et illégitime organisé en Crimée ni ses résultats. La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de l'Ukraine doivent être respectées. L'Union européenne ne reconnaît pas et ne reconnaîtra pas l'annexion de la Crimée et de Sébastopol par la Fédération de Russie.

Le Conseil européen convient également de l'illégalité du référendum et des événements qui en ont découlé, comme il l'a exprimé dans ses conclusions du 20 mars 2014. Le lendemain, l'UE et l'Ukraine ont signé les dispositions politiques de l'accord d'association et ont confirmé leur volonté de procéder à la signature et à la conclusion des autres parties de l'accord, qui, avec les dispositions politiques, constituent un seul instrument. Comme le

³ SEC(2014) 200

mentionnent les conclusions du Conseil des affaires étrangères qui s'est réuni récemment⁴, l'accord d'association ne constitue pas l'objectif ultime de la coopération entre l'UE et l'Ukraine.

Les crises persistantes qui sévissent dans les pays du voisinage méridional, en particulier la poursuite de la crise en Syrie et ses incidences négatives sur les pays voisins, ont également réclamé l'attention constante et l'intervention de l'UE. Grâce aux compétences attribuées par le traité de Lisbonne, l'UE dispose aujourd'hui d'un éventail croissant de moyens d'action, tant politiques que techniques, qui lui ont permis de jouer un rôle politique accru dans le processus de transition dans lequel la Tunisie, l'Égypte et la Libye se sont engagées.

La haute représentante et vice-présidente de la Commission a tissé des liens solides avec les divers acteurs politiques et a obtenu des contacts privilégiés même dans des circonstances particulièrement périlleuses, sa rencontre avec M. Morsi en étant peut-être l'exemple le plus marquant. Cela signifie que l'UE peut s'adresser aux autorités pour faire passer un message sur les valeurs qui lui sont chères.

Le représentant spécial de l'UE pour la région du sud de la Méditerranée, Bernardino León, et le représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme, Stavros Lambrinidis, ont également joué un rôle remarquable en apportant leurs bons offices et en améliorant l'image de l'UE dans la région.

L'UE a également pris des mesures immédiates importantes pour faire face aux conséquences de la guerre civile en Syrie et à ses implications régionales croissantes, par exemple les flux de réfugiés et le risque de dissensions dans les pays voisins de la Syrie. La communication conjointe intitulée «*Vers une approche globale de l'UE face à la crise syrienne*»⁵ était accompagnée d'une aide financière supplémentaire de 400 millions d'EUR en 2013, destinée à faire face aux conséquences de la crise. Eu égard aux effets sans précédent de la crise sur le peuple syrien et sur la stabilité des pays voisins, l'UE, qui a été le plus grand bailleur de fonds en faveur des victimes de la crise en Syrie, a fourni une aide humanitaire et non humanitaire considérable.

Bien qu'à plusieurs reprises, l'UE ait été capable de relever les défis et de réagir rapidement, elle devrait continuer à se demander comment sa politique et ses instruments pourraient mieux répondre aux contextes très variés des pays partenaires et examiner dans quelle mesure certains éléments devraient être remaniés, notamment par le recours à des moyens d'action supplémentaires. La nécessité de réagir rapidement dans différents types de situation, avec des procédures de prise de décision différentes, doit être prise en compte lors de l'élaboration de la législation relative aux actions et aux instruments financiers de l'UE, comme la législation-cadre pour l'aide macroéconomique, les procédures simplifiées en matière de politique commerciale ou les efforts déployés pour appliquer des procédures de prise de décision plus rapides pour l'utilisation des instruments de la PSDC. C'est un domaine sur lequel les institutions de l'UE et les États membres devraient porter leur attention, afin de permettre à l'UE de réagir mieux et plus rapidement aux événements qui

⁴ Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, réunion du Conseil des affaires étrangères, Bruxelles, le 10 février 2014.

⁵ JOIN(2013) 22 final, *Vers une approche globale de l'UE face à la crise syrienne*.

surviennent dans son voisinage et de répondre aux besoins en constante évolution de ses partenaires.

2. Mise en œuvre

Comme en 2012, les progrès accomplis par les pays partenaires dans la mise en œuvre de leurs engagements de réforme ont été très inégaux.

Dans le voisinage méridional, la situation politique générale a souvent contrarié la disposition des pays partenaires à mettre en œuvre le programme de réforme convenu. En Tunisie, la transition démocratique s'est poursuivie grâce à un dialogue ouvert à tous et malgré de graves menaces à la sécurité tout au long de 2013. La nomination d'un nouveau gouvernement à la mi-décembre et l'adoption ultérieure d'une nouvelle constitution en janvier 2014 ont constitué de grandes étapes démocratiques. Au Maroc, un contexte politique difficile a contribué à une mise en œuvre limitée des engagements inscrits dans la réforme constitutionnelle de 2011. En Égypte, après les manifestations populaires et un ultimatum lancé par les forces armées, le président Mohammed Morsi a été évincé et remplacé par un président par intérim. La Libye reste confrontée à de graves problèmes de sécurité, qui dépassent la dimension nationale et affectent l'ensemble de la région d'Afrique du Nord (par exemple, le Sahel et la crise au Mali). Le Liban, où un nouveau gouvernement a été nommé, et la Jordanie font face aux répercussions de la guerre civile syrienne sur leurs systèmes politiques, économiques et sociaux, lesquelles compromettent fortement leur capacité à mener des réformes politiques et structurelles. Les États-Unis ont renouvelé leurs efforts en vue de promouvoir la paix entre Israéliens et Palestiniens, ce qui a conduit à une reprise des négociations en juillet dans le but de parvenir à un accord sur toutes les questions relatives au statut définitif dans un délai de neuf mois.

Dans les pays orientaux de la PEV, si les structures démocratiques se consolident dans certains pays, des réformes de grande envergure ont parfois été entravées ou ralenties par des groupes d'intérêts politiques ou économiques. La Moldavie et la Géorgie ont achevé les négociations et paraphé les accords d'association comprenant des zones de libre-échange approfondi et complet, ont avancé dans les réformes politiques et judiciaires et ont poursuivi les réformes visant à préparer la mise en œuvre desdits accords. Toutefois, la crise politique survenue en Moldavie au début de 2013 a mis en lumière la vulnérabilité de certaines des institutions de l'État face à des groupes d'intérêts, les limites du système constitutionnel d'équilibre des pouvoirs et le caractère encore fragile des réalisations en matière de réformes. Les élections en Géorgie à l'automne 2013 ont marqué la deuxième transition démocratique du pouvoir dans ce pays au cours des 18 derniers mois et constitué une évolution constitutionnelle importante avec le passage d'un régime semi-présidentiel à un régime parlementaire. L'Arménie a organisé des élections présidentielles en février 2013, qui, malgré la persistance de violations, ont été considérées comme bien gérées dans leur ensemble et menées dans le respect des libertés fondamentales. Ce pays avait négocié un accord d'association comprenant une zone de libre-échange approfondi et complet, mais ne l'a pas signé après sa décision d'adhérer à l'Union douanière eurasienne. Le processus de réforme de l'Ukraine a été totalement interrompu après la suspension du processus de préparation à la signature de l'accord d'association. Cette suspension a suscité des manifestations civiles de grande ampleur (appelées «Euromaidan») en faveur de l'association politique et de l'intégration économique avec l'UE. L'Azerbaïdjan doit redoubler d'effort en ce qui concerne le respect des libertés et des droits fondamentaux. La Biélorussie n'a pas avancé dans les réformes politiques.

Mise en œuvre des recommandations principales formulées en 2013 dans les différents pays du voisinage

L'**Arménie** a donné suite à certaines des recommandations principales. Elle a mis sur pied un groupe de travail et l'a chargé de présenter des propositions pour répondre aux recommandations du BIDDH de l'OSCE concernant les élections. Elle a pris des mesures contre la corruption de haut niveau, mais la commission d'éthique n'était pas encore opérante. Elle a poursuivi le développement du programme de suppression accélérée des règlements obsolètes, qui devrait réduire la charge administrative et les possibilités de corruption. Elle a institué une nouvelle commission interagences pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de protection des droits de l'homme. Elle a modifié la loi sur le service militaire alternatif et adopté une loi relative à l'égalité des droits et des chances pour les hommes et les femmes. Elle a progressé de manière limitée dans les réformes de l'administration publique et pris des mesures pour réformer le système judiciaire et faire avancer les réformes sectorielles et le rapprochement de sa réglementation de l'acquis de l'UE.

L'**Azerbaïdjan** a donné suite à certaines des recommandations principales. Il s'est employé à résoudre une partie des problèmes liés à la gestion des finances publiques et a pris des mesures pour lutter contre la corruption.

La **Géorgie** a donné suite à la plupart des recommandations principales formulées dans le rapport de suivi de la PEV de l'an dernier. Elle a organisé des élections présidentielles en conformité avec les normes internationales. Elle a poursuivi la réforme du système judiciaire et fait progresser les réformes sectorielles et le rapprochement de sa réglementation de l'acquis de l'UE. Elle a participé activement aux discussions de Genève et pris des mesures pour améliorer les conditions de vie des personnes déplacées à l'intérieur du pays, avec l'aide de l'UE; elle a également réaffirmé sa volonté d'entretenir un véritable dialogue avec les régions séparatistes.

La **Moldavie** a donné suite à bon nombre des recommandations principales contenues dans le rapport de suivi de la PEV de l'an dernier. Elle a achevé la mise en œuvre du plan d'action pour la libéralisation du régime des visas, poursuivi les réformes des systèmes judiciaire et répressif, commencé à restructurer le cadre anticorruption, redoublé d'effort pour appliquer le plan d'action en faveur des droits de l'homme et le plan d'action en faveur des Roms, maintenu son dialogue avec Tiraspol et continué à mener des réformes réglementaires et sectorielles ambitieuses.

L'**Ukraine** a donné suite en partie à certaines des recommandations du dernier rapport de suivi concernant la législation et les pratiques électorales et le système judiciaire, mais la suspension des préparatifs en vue de la signature de l'accord d'association et de libre-échange approfondi et complet a paralysé le processus de réforme.

En raison d'événements politiques, l'**Égypte** n'a pas donné suite aux recommandations principales contenues dans le rapport de suivi de la PEV de l'an dernier, à ceci près qu'elle a signé la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes. Par conséquent, la plupart des recommandations restent pertinentes.

Israël a donné suite à certaines des recommandations principales formulées dans le rapport de l'an dernier. La convention régionale sur les règles d'origine paneuropéennes et l'accord global dans le domaine de l'aviation civile entre l'UE et Israël ont été signés, et l'accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels est entré en vigueur.

La **Jordanie** a donné suite à un certain nombre des recommandations principales formulées dans le rapport de suivi de la PEV de l'an dernier: elle a notamment adopté une stratégie de lutte contre la corruption et ratifié la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes.

Le **Liban** a suivi plusieurs des recommandations contenues dans le rapport de suivi de 2012: il a entre autres accompli des progrès limités sur la voie de négociations relatives à un accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels et élaboré des actes législatifs concernant les marchés publics, la lutte contre la corruption et les travailleurs migrants. Ces actes législatifs n'ont toutefois pas été adoptés par le Parlement.

Le **Maroc** a donné suite à la plupart des recommandations principales. Le comité ministériel a approuvé le plan gouvernemental pour l'égalité ainsi que le projet de loi instituant une autorité pour la parité et la lutte contre toutes les formes de discrimination (APALD). Des progrès ont aussi été réalisés concernant le cadre anticorruption (c'est-à-dire le statut de l'autorité compétente). La charte nationale de la réforme de la justice a

été publiée et deux lois organiques connexes ont été rédigées. Par ailleurs, les négociations relatives à l'établissement d'une zone de libre-échange approfondi et complet et les préparatifs en vue d'un accord sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels se sont poursuivis.

Palestine: l'Autorité palestinienne a signé la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes, répondant ainsi à l'une des recommandations du rapport de suivi de la PEV de l'an dernier. Néanmoins, elle doit encore donner suite à la plupart des recommandations principales formulées dans le rapport, lesquelles restent valables.

La **Tunisie** a principalement donné suite aux recommandations relatives à la consolidation de la démocratie (adoption d'une Constitution et mise en place d'un cadre juridique pour la prévention de la torture, les médias, l'indépendance de la justice, la lutte contre la corruption et la justice transitionnelle) et aux préparatifs en vue des prochaines élections (désignation des membres de l'instance supérieure indépendante pour les élections). En ce qui concerne ses engagements bilatéraux, elle a progressé sur la voie d'un partenariat pour la mobilité. La Tunisie a également signé la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes.

La haute représentante, la Commission et les délégations de l'UE dans les pays partenaires ont redoublé d'effort pour faire connaître la PEV auxdits pays et au grand public. Pour ce qui est du partenariat oriental, l'UE a lancé une «stratégie de visibilité» en 2013. Cette stratégie vise à faire en sorte que les personnes qui seront concernées par le partenariat oriental et en bénéficieront soient correctement informées, non seulement des avantages attendus à long terme, mais aussi des changements concrets que la PEV apportera dans leur pays. Le portail web du centre d'information pour le voisinage européen (www.enpi-info.eu), une ressource en ligne qui est déjà en place et couvre l'ensemble des pays de la PEV, fournit des informations actualisées en quatre langues sur les projets de coopération menés dans lesdits pays. Le centre d'information pour le voisinage est l'une des composantes du programme régional de communication de l'IEVP (2011-2013). Ce programme prévoit en outre la formation et la mise en réseau des journalistes, la tenue de conférences à l'intention des étudiants, le suivi des médias et l'organisation de sondages d'opinion dans la zone concernée par la PEV.

Les principaux messages que l'UE fait passer sont les suivants: la PEV aide à faire de l'Europe et de son voisinage un endroit meilleur, plus sûr et plus prospère et elle améliore la vie des citoyens, en contribuant à rendre les sociétés plus démocratiques, plus ouvertes et plus égalitaires et à accroître la prospérité et en créant des réseaux entre l'UE et ses pays voisins. L'UE souligne également que la PEV bénéficie à tous, y compris aux acteurs qui se situent au-delà de la zone couverte par cette politique. L'appropriation commune et la responsabilité mutuelle sont au cœur de la PEV. Par exemple, les accords d'association et les zones de libre-échange approfondi et complet avec nos pays partenaires offrent également des possibilités et des avantages aux voisins de nos voisins. La coopération et la création de réseaux ne s'arrêtent pas aux frontières des pays partenaires de la PEV; elles vont bien au-delà. La PEV est une politique qui se caractérise par son ouverture.

Il conviendrait cependant que l'UE explique mieux les avantages concrets de ses initiatives. Elle devra faire en sorte que les négociations en cours soient menées à bien rapidement et que les accords puissent entrer en vigueur dès que possible et déboucher sur des résultats tangibles. Dans le même temps, tant l'UE que les États membres doivent veiller à ce que la PEV reste attrayante et réponde aux besoins de leurs partenaires. En particulier dans les domaines où les États membres ont conservé des compétences importantes, l'UE doit coopérer plus étroitement encore avec eux afin de tenir les engagements qu'elle a pris à l'égard de ses partenaires.

2.1. Une démocratie solide et durable

Malgré les efforts déployés et les améliorations apportées dans certains domaines, la situation était plutôt mitigée dans l'ensemble en 2013, et des tendances préoccupantes ont été observées. En Géorgie, en Moldavie, au Maroc et en Tunisie, les autorités ont clairement montré qu'elles étaient déterminées à effectuer des réformes. L'évolution de la situation tout au long de l'année en Égypte a mis en évidence les risques et les pièges dans lesquels une transition démocratique peut tomber lorsqu'elle est menée de manière partisane et non participative.

Les **élections** ont été peu nombreuses dans les pays du voisinage en 2013. En Géorgie et, dans une moindre mesure, en Arménie, les élections présidentielles ont été véritablement démocratiques, tandis qu'en Azerbaïdjan, les normes internationales n'ont pas été pleinement respectées. Un référendum constitutionnel a été organisé en Égypte en janvier 2014. La participation a été relativement faible et peu de marge a été laissée à l'opposition durant la campagne électorale.

Les **libertés fondamentales** sont menacées dans certaines parties du voisinage, mais des progrès dans le traitement réservé aux minorités, en Moldavie par exemple, et l'adoption d'une nouvelle Constitution tunisienne en janvier 2014 laissent présager une amélioration du respect de l'État de droit et, partant, de la démocratie et des libertés fondamentales dans les pays concernés.

Dans plusieurs pays, aucune amélioration n'a été constatée, et les restrictions de la **liberté de réunion et d'association** ont été maintenues. En Égypte, plus de 1 300 personnes sont mortes à la suite de la dispersion de manifestants par les forces de sécurité en 2013, une nouvelle loi limite la liberté de réunion et un projet de loi sur les associations contient également des dispositions restrictives. Ces actes législatifs devront être mis en conformité avec la Constitution adoptée récemment. En Arménie, le médiateur a mis en exergue le fait que les policiers auteurs d'actes de violence à l'encontre de manifestants pacifiques n'étaient pas poursuivis, et les droits des travailleurs et des syndicats sont restreints. En Azerbaïdjan, la participation à tout «rassemblement interdit par la loi» peut désormais donner lieu à deux ans d'emprisonnement en vertu du nouveau code pénal. En Algérie, la loi relative aux associations contient des dispositions problématiques, et sa mise en œuvre reste très controversée. Israël continue de restreindre la liberté de réunion. En Palestine, un projet de loi pourrait faire empirer la situation des syndicats dans la bande de Gaza. La protection et la promotion des **droits collectifs** pâtissent de l'absence de liberté d'association.

En Ukraine, des cas plus fréquents d'intimidation de journalistes par la police ont été signalés en 2013 et début 2014. Des évolutions positives ont été constatées en Moldavie et en Géorgie. En Tunisie, des cas emblématiques concernant des militants ont montré qu'en dépit de profonds changements positifs, la **liberté d'expression** n'était toujours pas garantie. Des cas similaires se sont produits au Maroc.

En Biélorussie, la situation est restée préoccupante s'agissant du respect des droits de l'homme, de l'État de droit et des principes démocratiques.

Les systèmes **judiciaires** de la région doivent encore faire l'objet de réformes. Dans plusieurs pays, l'indépendance du pouvoir judiciaire n'est toujours pas pleinement garantie. En Égypte, ainsi qu'en Israël, au Liban et en Jordanie, des civils peuvent encore

être jugés par des tribunaux militaires. En revanche, des réformes des systèmes judiciaires destinées à renforcer l'État de droit sont en cours en Géorgie, en Moldavie, au Maroc et en Ukraine. L'adoption d'une nouvelle Constitution en Tunisie en janvier 2014 ouvre également la voie à la séparation des pouvoirs et à l'État de droit.

Des actes de torture et des mauvais traitements continuent d'être infligés dans les prisons, dans des mesures diverses, aux quatre coins du voisinage. Néanmoins, la première mesure, très symbolique, votée par l'Assemblée nationale constituante tunisienne lorsque sa suspension a pris fin en octobre 2013 portait sur un mécanisme national destiné à empêcher la torture.

Certaines améliorations ont été apportées aux cadres juridiques moldave, ukrainien, géorgien et marocain afin de lutter contre la **corruption**, mais elles doivent encore être traduites dans les faits. D'autres pays comme le Liban, l'Arménie et l'Azerbaïdjan ne disposent toujours pas d'institutions et de mécanismes solides et efficaces de lutte contre la corruption.

Dans l'ensemble du voisinage, il est nécessaire de réformer la **police** afin que les citoyens aient de nouveau confiance en elle et qu'elle soit obligée de leur rendre des comptes. Dans plusieurs pays, les droits de l'homme ne sont toujours pas respectés dans les prisons ou par la police et l'armée.

Les pays du voisinage montrent des signes persistants de **clivages sociaux**, reflétant la discrimination à l'égard des femmes et des minorités. La **violence à caractère sexiste** et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle à l'encontre des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI) sont de plus en plus préoccupantes, sauf en Israël où il n'existe pas de discrimination légale fondée sur l'orientation sexuelle.

Les droits des personnes appartenant à des **minorités** sont bafoués dans la plupart des pays du voisinage. L'exclusion des minorités a pris la forme d'actes de violence et de discours politiques haineux de plus en plus fréquents à leur égard en Arménie, en Ukraine, en Palestine et en Israël et de luttes sectaires incessantes en 2013 en Égypte.

La discrimination et la violence à l'égard des **enfants** sont largement méconnues, bien qu'elles constituent un problème dans de nombreux pays du voisinage, en particulier ceux qui sont en proie à des conflits ou à des crises. Un nombre croissant d'enfants abandonnent l'école ou n'y ont pas accès, ce qui réduit leurs perspectives. Cette tendance ne fait qu'aggraver le problème déjà posé par le fait que de nombreux jeunes rencontrent de multiples obstacles sur la voie de l'accès équitable à des emplois et des moyens de subsistance décents.

2.2. Soutien à la société civile

La volonté de réforme ne peut pas être imposée de l'extérieur, et les aspirations en ce sens doivent venir du cœur des sociétés elles-mêmes. L'UE, avec la PEV, peut jouer un rôle de catalyseur dans ce processus, en nouant un dialogue directement avec les citoyens, en leur offrant des possibilités de voyage et d'étude (même de façon unilatérale), en favorisant la création de réseaux entre les différentes communautés (entreprises, chercheurs, universités, artistes, acteurs de la culture, etc.) et en soutenant la société civile.

Dans le cadre de sa PEV révisée, l'UE s'est engagée à établir un partenariat solide avec les sociétés et a renforcé considérablement les outils dont elle dispose pour dialoguer avec la société civile et la soutenir dans les régions du voisinage.

La consultation des organisations de la société civile est devenue une composante structurelle de la coopération de l'UE avec les pays du voisinage. La société civile est consultée régulièrement sur des éléments de politique ainsi que sur des questions opérationnelles lors de la préparation et de la programmation de l'aide financière de l'UE. Les plateformes nationales du forum de la société civile dans les pays du partenariat oriental offrent aux organisations de la société civile une occasion unique de débattre des priorités du partenariat oriental et de fournir des informations sur l'état d'avancement de la réalisation des réformes convenues d'un commun accord dans les domaines de la démocratie, de la bonne gouvernance et du développement économique.

Dans plusieurs pays du voisinage méridional, la société civile joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre des programmes sociaux financés par l'UE (programmes d'alphabétisation, garde des enfants, égalité entre les hommes et les femmes, etc.). Des efforts ont également été déployés pour établir un dialogue structuré entre la société civile, les autorités et l'UE au niveau régional.

Tout au long de l'année 2014, les délégations de l'UE dans les pays de la PEV élaboreront des feuilles de route nationales concernant le dialogue avec la société civile. L'objectif de ces feuilles de route sera de mettre en place un cadre stratégique commun pour le dialogue des délégations et des États membres de l'UE avec la société civile au niveau national. L'UE continuera aussi à renforcer son soutien direct à la société civile et aux partenaires sociaux, afin de donner aux citoyens les moyens d'exprimer leurs préoccupations, de contribuer à l'élaboration des politiques et de demander des comptes aux gouvernements.

2.3. Développement économique et social durable

Dans le voisinage oriental comme méridional, la situation économique est demeurée difficile. La croissance est restée faible dans la plupart des pays partenaires, en raison non seulement de la récession dans la zone euro et de la croissance limitée en Russie, mais aussi de l'absence d'avancées sur le plan des réformes structurelles.

L'UE a continué de renforcer ses dialogues macroéconomiques avec l'ensemble de ses voisins, tant à l'est qu'au sud, à l'exception de la Libye et de la Syrie. Ces dialogues sont utiles pour maintenir un échange de vues ouvert sur l'évolution de la situation économique et financière à la fois dans les pays partenaires et dans l'UE, sur les défis que le voisinage doit relever en matière de politiques et sur la coopération entre l'UE et ses voisins. Ils servent aussi à examiner la mise en œuvre des réformes économiques prioritaires définies dans les programmes d'association et les plans d'action PEV.

Outre les dialogues macroéconomiques, la Commission mène des discussions en matière de politique économique avec les pays partenaires qui bénéficient de l'aide macrofinancière (AMF) de l'UE, destinée à soutenir financièrement les pays partenaires qui luttent contre des déséquilibres macroéconomiques et mettent en œuvre des réformes structurelles de nature à stimuler la croissance. En 2013, l'UE s'est attelée à préparer de nouveaux programmes en faveur de la Jordanie et de la Tunisie, en plus des programmes existants pour la Géorgie et l'Ukraine. Aucun décaissement n'a été effectué à destination de l'Ukraine dans le cadre de l'AMF en 2013, car il n'existe pas d'accord avec le FMI

pour ce pays. L'Arménie a introduit une demande de programme d'AMF en février 2013 et la Commission envisage actuellement de présenter une proposition en ce sens.

En raison de la lenteur de la reprise économique, ainsi que de l'absence de réformes structurelles et d'amélioration de l'environnement des entreprises et des investissements, les défis à relever sur le plan socio-économique restent énormes. Les taux de chômage élevés demeurent particulièrement préoccupants dans le Sud, où les revenus salariaux ont également continué de stagner ou de diminuer en termes réels. La pauvreté touche aussi une part importante de la population de la plupart des pays partenaires de la PEV, surtout dans les zones rurales. Les enfants sont particulièrement vulnérables et concernés. L'UE a continué de soutenir les mesures visant à améliorer la protection sociale, à réduire la pauvreté et à créer des emplois.

La coopération de l'UE avec ses partenaires de la PEV est orientée depuis longtemps vers le développement du secteur privé, lequel est essentiel aux fins d'une croissance économique inclusive et de la création d'emplois. Le fait de mettre en place un secteur privé dynamique, en particulier en stimulant les petites et moyennes entreprises, peut contribuer à l'amélioration de la gouvernance et de la démocratie. Le renforcement du secteur privé aide également à accroître l'appui aux réformes démocratiques par la création d'une classe moyenne.

La corruption a été reconnue comme constituant un obstacle majeur aux investissements et aux affaires, dans les pays de la PEV tant orientaux que méridionaux. Il est essentiel de dissocier le secteur privé et la rentabilité économique des groupes d'intérêts et des sphères politiques, ainsi que d'améliorer l'accès à la justice, si l'on veut faire fleurir le dynamisme économique, les investissements et l'entrepreneuriat pour créer les emplois nécessaires.

L'UE soutient le développement d'une économie solidaire, et notamment le développement du secteur privé, ainsi que l'emploi, à travers le développement des PME, le développement des infrastructures, l'appui à la formation professionnelle et à l'entrepreneuriat, au moyen d'une série d'initiatives concrètes et de ressources financières.

Les accords de libre-échange approfondi et complet qui ont été ou sont négociés avec un certain nombre de partenaires de la PEV peuvent, au-delà de la libéralisation des échanges, constituer de puissants leviers pour améliorer la transparence et le cadre réglementaire en général. Les plans d'action PEV définis avec les partenaires prévoient d'importants travaux dans des domaines tels que la politique des entreprises et les réglementations et les normes techniques.

Dans le voisinage méridional, la coopération industrielle euro-méditerranéenne fournit depuis longtemps un cadre pour mettre au point une politique en matière d'entreprises fondée sur la Charte euro-méditerranéenne pour l'entreprise, qui fait actuellement l'objet d'une évaluation et d'une révision visant à y intégrer des éléments du «Small Business Act» pour l'Europe (SBA)⁶. Plusieurs pays partenaires de la PEV ont adopté des documents de référence inspirés du SBA afin de stimuler l'entrepreneuriat et la mise en place de conditions économiques favorables à la croissance et à l'emploi. Dans la région concernée par le partenariat oriental, la première évaluation au titre du SBA s'est achevée en 2012. Les recommandations formulées ont été jugées très utiles par les pays partenaires

⁶ COM(2008) 394 final, «Think Small First»: Priorité aux PME. Un «Small Business Act» pour l'Europe.

et sont en cours de mise en œuvre dans la plupart d'entre eux. Une deuxième évaluation, destinée à apprécier l'état d'avancement de la mise en œuvre, commencera dans le courant du premier semestre 2014.

2.4. Renforcement des liens commerciaux

L'UE reste le principal partenaire commercial de presque tous les pays de la PEV.

Des accords d'association prévoyant notamment l'établissement de zones de libre-échange approfondi et complet ont été parachevés avec la Moldavie, la Géorgie et l'Arménie (depuis lors, l'Arménie s'est tournée vers l'Union douanière eurasiennne, ce qui est incompatible avec la signature d'un accord d'association comprenant une zone de libre-échange approfondi et complet avec l'UE). L'Ukraine a décidé de suspendre les préparatifs en vue de la signature de l'accord d'association et de libre-échange approfondi et complet, se déclarant inquiète des effets potentiels de cet accord sur son économie et ses relations économiques avec la Russie. Au sud, le Maroc a entamé des négociations en vue de la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet. Les travaux préparatoires avec la Tunisie ont progressé, mais l'incertitude politique a retardé le début des négociations. La Jordanie a poursuivi ses préparatifs, qui sont également bien avancés. Une première réunion visant à examiner la possibilité d'instaurer une zone de libre-échange approfondi et complet avec l'Égypte a eu lieu en juin 2013; toutefois, à la suite de la crise politique survenue au cours de l'été et du changement de gouvernement, aucune avancée supplémentaire n'a été réalisée en 2013.

Les travaux relatifs aux **accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels** (ACAA) ont progressé avec certains partenaires. L'ACAA avec Israël est entré en vigueur en janvier 2013. Les travaux préparatoires concernant des accords de ce type se sont poursuivis dans les autres pays partenaires du sud de la Méditerranée, et ont avancé dans des mesures diverses. Ces accords sont de puissants vecteurs d'intégration économique avec l'UE. Les pays partenaires adaptent leur législation et leurs normes à l'acquis de l'UE dans les secteurs industriels prioritaires où cette dernière a légiféré, avec leurs organismes de normalisation, d'accréditation, d'évaluation de la conformité, de métrologie et de surveillance du marché. Dans des secteurs spécifiques qu'ils choisissent, ils peuvent procéder à des échanges commerciaux avec l'UE dans les mêmes conditions que les États membres de l'UE entre eux.

2.5. Migration et mobilité

La coopération dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (LSJ) a connu des évolutions cruciales en 2013, surtout en ce qui concerne la mobilité et la migration. L'Ukraine et la Moldavie ont continué à se servir de leurs **plans d'action pour la libéralisation du régime des visas** pour réformer en profondeur, y compris sur le plan structurel, le secteur LSJ au sens large, et ces deux pays ont accompli des progrès notables dans la mise en œuvre de ces plans. La proposition de la Commission d'inscrire la Moldavie sur la liste positive définie par le règlement (CE) n° 539/2001 et d'autoriser les ressortissants moldaves détenteurs d'un passeport biométrique à entrer dans l'espace Schengen sans visa a été acceptée par le Parlement européen et approuvée par le Conseil en mars 2014.

Cette évolution constitue une avancée importante sur le plan des contacts entre les peuples, créant aussi un élan positif pour les autres pays du partenariat oriental. Après

avoir présenté son plan d'action pour la libéralisation du régime des visas en février, la Géorgie a accompli des progrès appréciables sur la voie des critères de référence de la première phase. L'**accord visant à faciliter la délivrance de visas entre l'UE et l'Azerbaïdjan** a été signé lors du sommet de Vilnius en novembre et le **partenariat pour la mobilité entre l'UE et l'Azerbaïdjan** en décembre. L'accord de réadmission entre l'UE et l'Azerbaïdjan a été paraphé en juillet 2013. À la suite du sommet du partenariat oriental qui s'est tenu à Vilnius, des négociations ont été engagées en vue de la conclusion d'accords de facilitation de la délivrance des visas et de réadmission entre l'UE et la Biélorussie.

Des progrès notables ont été accomplis dans le voisinage méridional. Un **partenariat pour la mobilité** entre l'UE et le **Maroc** – le premier de ce genre avec un pays voisin du Sud – a été signé en juin, et un autre avec la **Tunisie** le 3 mars 2014. Le défi consiste maintenant à concrétiser les projets prévus dans le cadre de ces partenariats. Des négociations relatives à un partenariat pour la mobilité ont aussi été ouvertes avec la **Jordanie** au mois de décembre. Le naufrage tragique d'un bateau transportant des migrants au large des côtes de Lampedusa a conduit la Commission à présenter une série de propositions⁷ qui ont été examinées lors du Conseil européen⁸ de décembre et qui visent à renforcer l'action de l'UE pour éviter que des migrants perdent la vie dans la Méditerranée.

Des progrès satisfaisants ont été accomplis dans le domaine de la **coordination de la sécurité sociale** en ce qui concerne la mobilité de la main-d'œuvre avec les pays partenaires du Sud. Les discussions techniques sur la mise en œuvre des dispositions des accords d'association avec le Maroc et Israël ont été menées à bien. Des échanges techniques supplémentaires sont nécessaires avec l'Algérie et la Tunisie.

2.6. Soutien financier

Le soutien financier apporté par l'UE est important pour aider les pays partenaires à atteindre les objectifs fixés d'un commun accord et à réaliser leurs programmes de réformes. Entre 2007 et 2013, les partenaires ont reçu des montants sensiblement plus élevés que prévu initialement, pour un total supérieur à 13 milliards d'EUR. Cette enveloppe globale comprenait des aides supplémentaires à hauteur de 2,6 milliards d'EUR débloquées, entre autres, à la suite de la mise en place du partenariat oriental en 2009, des révolutions arabes en 2011 et des besoins constants en Palestine et en Syrie.

Pour la seule année 2013, l'aide apportée aux partenaires de la PEV par l'intermédiaire de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) a atteint 2,56 milliards d'EUR, ce qui correspond au niveau annuel le plus élevé sur l'ensemble de la période de sept ans. Ce montant englobait aussi le soutien supplémentaire à caractère incitatif (au titre des programmes SPRING et EaPIC) en faveur des pays les plus déterminés à réaliser des réformes et des progrès en vue de l'instauration d'une démocratie solide et durable.

L'UE a également fourni des ressources importantes par l'intermédiaire des institutions financières internationales, en particulier la BEI et la BERD, notamment aux petites et moyennes entreprises.

⁷ COM(2013) 869 final sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée.

⁸ Conseil européen, 19-20 décembre 2013, conclusions, EUCO 217/13.

En 2013, l'UE a achevé, dans le contexte du cadre financier pluriannuel modernisé pour la période 2014-2020, la révision générale de ses instruments financiers, dont l'instrument européen de voisinage. Grâce à ce nouvel instrument, l'aide apportée à nos voisins devient plus rapide et plus flexible, ce qui permet une plus grande différenciation et accroît les incitations. En dépit de la crise financière et de la réduction du budget global de l'UE, le financement prévu pour l'IEV s'élève à 15,4 milliards d'EUR, preuve que la région constitue une priorité pour l'UE.

La majeure partie des fonds accordés aux seize partenaires de la PEV leur seront fournis par l'IEV. Au titre de cet instrument, une plus grande cohérence sera assurée entre la politique menée et le soutien financier fourni et des mécanismes seront mis en place pour appliquer l'approche incitative prévue, afin d'encourager les pays partenaires à réaliser des réformes. L'aide sera apportée dans le cadre de programmes de coopération bilatérale, plurinationale et transfrontalière.

2.7. Coopération sectorielle

La PEV offre aux pays partenaires un ensemble de possibilités très concrètes à travers des politiques sectorielles. Celles-ci portent sur un large éventail de questions. Fondés sur la convergence avec les règles et les normes de l'UE, le dialogue concernant les politiques sectorielles et la coopération en matière de réglementation sont des éléments fondamentaux de la PEV et constituent une application pratique de la politique de l'UE dans le voisinage. Ils favorisent les réformes visant à assurer une bonne gestion des institutions et l'accès universel aux services sociaux et contribuent ainsi à mettre en place des conditions favorables à une croissance économique inclusive et à la création d'emplois.

La région concernée par la PEV a connu une activité politique intense, qui a tracé l'avenir dans les domaines de l'**énergie** et des **transports**. Le traité instituant la Communauté de l'énergie est resté le principal cadre de coopération avec les partenaires de l'Est; le Conseil ministériel de la Communauté de l'énergie a décidé de proroger le traité jusqu'en 2026 et salué la demande de la Géorgie de devenir membre à part entière. Une liste des grands projets d'infrastructures en matière d'énergie a été adoptée. L'adoption de la décision finale d'investissement par le consortium Shah Deniz II en décembre 2013 a marqué une étape importante dans la mise en place du corridor gazier sud-européen. Un accord global sur les services aériens entre l'UE et Israël a été signé au mois de juin. Un accord similaire entre l'UE et l'Ukraine a été paraphé afin qu'il coïncide avec le sommet de Vilnius, et des négociations sont en cours avec l'Azerbaïdjan et la Tunisie.

Plusieurs partenaires ont mené des travaux interministériels sur le **changement climatique**; la Jordanie a notamment adopté une politique intégrée en la matière. L'UE a lancé des projets d'assistance technique régionale (Clima East et Clima South). Ces projets visent à soutenir les efforts déployés par tous les partenaires pour réussir la transition vers un développement à faibles émissions de CO₂ et la résilience face au changement climatique. Il sera également nécessaire de poursuivre la coopération concernant les politiques en la matière pour mener à bien les négociations relatives à un nouvel accord international sur le climat, lequel devrait être conclu à Paris en 2015.

L'ensemble des pays partenaires participent très activement aux projets régionaux de la PEV en matière d'**environnement**, ce qui conduit à de réels progrès sur la voie d'un développement économique plus efficace dans l'utilisation des ressources et de la réalisation d'autres objectifs stratégiques pour le secteur. Lors du troisième sommet du

partenariat oriental à Vilnius, l'environnement a été reconnu comme étant une priorité et il a été convenu de poursuivre le processus de rapprochement des réglementations et de convergence des politiques. Cinq pays de la PEV ont décidé de renforcer leur coopération avec l'Agence européenne de l'environnement, et une réunion ministérielle de l'Union pour la Méditerranée sur l'environnement et le changement climatique est prévue pour mai 2014.

La mise en place d'un **espace commun de la connaissance et de l'innovation** avec les partenaires de la PEV a encore progressé, des liens ayant été établis entre ceux-ci et l'UE au moyen d'un dialogue stratégique, d'un renforcement des capacités nationales et régionales, d'une coopération en matière de recherche et d'innovation et d'un accroissement de la mobilité des chercheurs. Un nouveau groupe spécialisé dans le domaine de la recherche et de l'innovation a été créé dans le cadre du partenariat oriental, tandis qu'au sud, la coopération s'est poursuivie au sein du comité de suivi de la coopération euro-méditerranéenne en matière de recherche et de développement technologique relevant de l'Union pour la Méditerranée. L'Arménie, Israël et la Moldavie ont officiellement demandé à être associés au programme «Horizon 2020» de l'UE pour la recherche et l'innovation, de manière à tirer pleinement parti des possibilités offertes par le plus grand programme jamais mis en place par l'UE dans le domaine de la recherche. Les négociations avec Israël concernant l'association de ce pays au programme ont été menées à terme en décembre 2013, tandis que des discussions formelles avec la Moldavie ont débuté en janvier 2014.

L'**éducation**, la **jeunesse** et la **culture** ont continué de figurer parmi les thèmes de la coopération entre l'UE et les partenaires de la PEV, 3 175 étudiants et universitaires ayant pu effectuer des échanges dans le cadre d'Erasmus Mundus. Un volet spécifique du programme ayant été réservé aux étudiants des pays partenaires du sud de la Méditerranée, en 2013, ceux-ci ont été plus nombreux que jamais à bénéficier d'une bourse pour obtenir leur diplôme dans l'UE. Les ministres de l'éducation réunis à Erevan dans le cadre du dialogue du partenariat oriental ont mis en lumière les résultats obtenus grâce aux précédents programmes de coopération universitaire et approuvé les objectifs du nouveau programme Erasmus +. Plus de 9 600 jeunes et animateurs de jeunesse des pays voisins et 710 bénévoles ont pu bénéficier du programme Jeunesse en action. Les participants à la première conférence ministérielle du partenariat oriental sur la culture ont réaffirmé le rôle de la culture dans le développement humain et socio-économique.

Le programme de la politique européenne de voisinage pour l'**agriculture** et le **développement rural** (ENPARD), qui fait partie de l'engagement de l'UE en faveur de la croissance et de la stabilité dans les pays voisins, reconnaît l'importance de l'agriculture pour la sécurité alimentaire, le développement durable et la création d'emplois dans les zones rurales. Il repose sur une méthode participative d'élaboration des politiques. Il cadre bien avec les défis plus larges que doivent relever les pays de la PEV, mais sa concrétisation ne pourra se faire sans un appui politique constant. Le programme ENPARD commencera à être mis en œuvre au Maroc, en Algérie et en Tunisie en 2014. Le groupe du partenariat oriental sur l'agriculture et le développement rural s'est réuni une première fois en mai 2013 et une deuxième fois en janvier 2014. La réunion ministérielle du partenariat oriental sur l'agriculture et le développement, ciblée sur la mise en œuvre du programme ENPARD, a eu lieu à Chisinau en janvier 2014.

La coopération avec les partenaires du voisinage méridional dans le domaine de la **santé** a été renforcée, notamment par le lancement d'un programme méditerranéen de formation à

l'épidémiologie d'intervention à l'intention des voisins du Sud, tandis que les voisins de l'Est ont été associés aux réunions du groupe de réflexion sur le VIH/sida et du forum de la société civile de l'UE.

L'UE a maintenu sa coopération constructive dans le domaine de la **politique maritime intégrée** avec les partenaires méditerranéens de la PEV et engagé un dialogue approfondi avec les partenaires orientaux bordant la mer Noire.

Au cours de l'année 2013, l'UE a adopté une nouvelle génération de programmes au titre de son cadre financier pluriannuel 2014-2020, dont bon nombre sont ouverts aux pays partenaires de la PEV. Elle continue, dans le cadre de sa PEV renforcée, à encourager activement ses partenaires à participer à ses **programmes** et à ses **agences**.

2.8 Réforme du secteur de la sécurité et règlement des conflits

L'UE soutient la réforme des institutions chargées de la sécurité des anciens régimes autoritaires, visant à mettre en place des secteurs de la sécurité plus transparents, responsables et démocratiquement contrôlés.

L'Union européenne participe déjà dans plusieurs pays à la gestion des frontières, à des missions de surveillance ou de conseil et d'appui, tant dans les pays de l'Est (EUBAM Moldavie, EUMM Géorgie) que du Sud (EUBAM Libye, EUBAM Rafah, EUPOL COPPS en Palestine). Ces missions, menées pour la plupart dans le cadre de la PSDC, ont été complétées par des programmes à long terme ayant pour but de renforcer les capacités et d'ouvrir la voie à la mise en œuvre de réformes institutionnelles. Dans le Sud, une coopération a déjà été mise en œuvre avec un certain nombre de pays. En Tunisie, des experts européens ont effectué une évaluation par les pairs de la police, qui servira de base à la définition des orientations stratégiques nationales. L'UE soutient également le développement de capacités nationales en matière de sécurité et de stabilisation au Liban.

À l'Est, les pays partenaires sont encouragés à «réformer les secteurs de la sécurité et du maintien de l'ordre (y compris la police) et à mettre en place un contrôle démocratique des forces armées et de sécurité»⁹. Pour la Moldavie, la réforme des secteurs de la sécurité et du maintien de l'ordre a été lancée en 2013, et la police et la gestion des frontières constitueront un secteur de concentration de l'aide de l'UE dans le cadre de l'instrument européen de voisinage (IEV) à partir de 2014. Outre l'expérience du programme de coopération policière dans le cadre du partenariat oriental, un nouveau comité sur la coopération en matière de PSDC a été créé en 2013 dans le cadre du «volet multilatéral» de la feuille de route. Cette instance se concentrera sur les questions relevant de la PSDC afin d'aider les partenaires orientaux à accroître leurs capacités et leurs contributions aux missions et opérations de la PSDC, et à partager des informations entre les pays du partenariat oriental, les États membres et les institutions de l'UE.

L'UE a également continué d'être un partenaire actif dans les enceintes internationales pour la résolution des conflits, comme les pourparlers internationaux de Genève ou les négociations au format «5 + 2», et a continué à fournir un appui sans réserve au groupe de Minsk de l'OSCE. Le représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud et la crise en Géorgie a facilité le dialogue entre les parties.

⁹ Voir feuille de route 2012-2013 du partenariat oriental, SWD(2012) 109 final.

En ce qui concerne le processus de paix au Moyen-Orient, l'UE a continué de pleinement soutenir les négociations directes menées entre Israéliens et Palestiniens sous l'égide des États-Unis et a fait part à plusieurs reprises de sa volonté d'utiliser tous les instruments à sa disposition pour soutenir la recherche d'un accord global sur toutes les questions relatives au statut définitif. Dans les conclusions du Conseil de décembre 2013, les ministres des affaires étrangères de l'UE sont convenus d'offrir aux deux parties un ensemble sans précédent de mesures de soutien en matière politique et économique et dans le domaine de la sécurité, dans le cadre d'un accord sur le statut définitif. L'UE a maintenu son soutien aux Palestiniens en faveur du renforcement des institutions et de la gouvernance, du développement du secteur privé et de l'aide humanitaire. L'UE a aussi maintenu la capacité de la mission EUBAM Rafah à être redéployée au point de passage de Rafah, dès que les conditions politiques et de sécurité le permettront.

3. Dimensions orientale et méridionale de la PEV

3.1. Partenariat oriental

La coopération entre l'UE et ses partenaires d'Europe orientale - l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine - s'est intensifiée en 2013. Plusieurs pays partenaires ont réalisé des progrès importants dans le processus de renforcement de l'association politique et de l'intégration économique avec l'UE. Le troisième sommet du partenariat oriental, qui s'est tenu à Vilnius les 28 et 29 novembre 2013, a constitué une étape importante de ce processus. Vilnius a été l'occasion de faire le bilan des progrès réalisés depuis le deuxième sommet du partenariat oriental à Varsovie et de tracer la voie à suivre pour les deux prochaines années. Alors que la prochaine phase du partenariat oriental sera marquée par une plus grande différenciation au niveau des relations bilatérales, il est également nécessaire de poursuivre la mise en place d'un agenda commun présentant un intérêt pour l'ensemble des six pays partenaires. En ce qui concerne l'avenir, le volet multilatéral du partenariat oriental continuera de renforcer les buts et les objectifs du volet bilatéral, tout en favorisant le dialogue et la coopération sur un ensemble commun de sujets, tels que définis dans les programmes de travail des quatre plateformes thématiques du partenariat oriental. Les contacts ministériels multilatéraux sont essentiels à cet égard, et l'une des priorités sera la poursuite de dialogues informels dans le cadre du partenariat oriental. Ces réunions se sont avérées un excellent moyen pour procéder à des échanges informels réguliers entre ministres des affaires étrangères à la fois sur l'agenda du partenariat oriental et sur les questions de politique étrangère d'intérêt commun, contribuant ainsi à accroître la convergence et l'efficacité en matière politique et en ce qui concerne la politique de sécurité dans le domaine de la politique étrangère. De même, il conviendrait de rechercher des possibilités d'organiser des réunions ministérielles sectorielles sur le modèle de la réunion ministérielle sur les transports et la justice qui a eu lieu en 2013.

Dans leur communication de mai 2011 sur la PEV¹⁰, la Commission et la haute représentante ont précisé que les valeurs sur lesquelles l'Union européenne est fondée – à savoir la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la primauté du droit – sont également au centre du processus d'association politique et d'intégration économique. Ce sont les mêmes valeurs qui sont

¹⁰ COM(2011) 303 du 25.5.2011, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation*.

consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et sur lesquelles reposent ses articles 8 et 49.

Les priorités pour les travaux à réaliser au cours des prochaines années sont détaillées dans le *rapport de 2013 sur la mise en œuvre du partenariat oriental* joint en annexe à la présente communication.

3.2 Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée

En réaction aux événements historiques qui ont secoué le monde arabe en 2011, l'UE a proposé à ses partenaires méditerranéens ***un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée***¹¹. La feuille de route adoptée en 2012 définissait les objectifs à poursuivre dans le cadre du partenariat. Toutefois, sa mise en œuvre en 2013 a été fortement influencée par les événements politiques exceptionnels survenus dans les pays du sud de la Méditerranée.

Sur le plan politique, l'année 2013 a été dominée par des situations de plus en plus complexes et diverses dans les pays du voisinage méridional, représentant un défi supplémentaire pour leur intégration régionale. Le conflit en cours en Syrie a continué d'affecter la situation dans l'ensemble de la région, et a eu des retombées sur la stabilité politique de certains pays voisins. La région a connu un afflux de réfugiés; plus de 2,5 millions de personnes ont fui la Syrie pour les pays voisins.

La polarisation politique et religieuse concerne de nombreux pays méditerranéens, tels que l'Égypte, où les manifestations de juillet ont entraîné le limogeage du président Morsi. Alors que des progrès ont continué d'être enregistrés en ce qui concerne la création et le renforcement de la base institutionnelle pour la démocratie, dans certains pays, ce processus a été mis en question à la suite de conflits internes. L'UE reste toutefois fermement engagée à poursuivre et même à renforcer la coopération et l'aide aux pays du sud de la Méditerranée, par le biais des mécanismes disponibles dans le cadre de dialogues politiques bilatéraux et de programmes d'aide.

Les priorités pour les travaux à réaliser au cours des prochaines années sont détaillées dans le *rapport de 2013 sur la mise en œuvre du partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée* joint en annexe à la présente communication.

4. L'UE en tant qu'acteur diplomatique et promoteur de la sécurité

La promotion de la stabilité, de la sécurité et du développement durable a donné naissance à la PEV et reste un objectif essentiel de l'Union européenne. La sécurité, au sens le plus large, exige une gouvernance transparente et responsable, le respect des libertés et droits fondamentaux, et des perspectives économiques et en matière d'emploi.

L'UE et ses partenaires du voisinage sont confrontés à des défis, anciens et nouveaux, en matière de sécurité, dans un environnement géostratégique complexe et en évolution rapide. Le terrorisme et la criminalité organisée, y compris la traite des êtres humains, la

¹¹ COM(2011) 200 du 8.3.2011, *Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée*.

drogue et les armes à feu constituent également des menaces importantes pour la sécurité. L'instabilité de la situation sécuritaire, combinée à un certain nombre de «conflits gelés» qui empêchent l'UE et ses partenaires de profiter pleinement des avantages de la coopération au titre de la PEV, souligne la nécessité pour l'Union européenne de renforcer sa contribution à la sécurité dans son voisinage, améliorant ainsi également sa propre sécurité. Il s'agit d'un domaine d'intérêt commun pour l'UE et un certain nombre de ses partenaires, même les partenaires qui jusqu'ici n'ont pas fait preuve d'une grande volonté, ou capacité, à s'engager pleinement avec l'UE dans le cadre de la PEV renouvelée. Toutefois, il est clairement nécessaire de coopérer plus étroitement en vue de relever les défis liés à la sécurité régionale. L'UE et ses États membres, par des efforts bilatéraux, ont un rôle important à jouer, fondé sur l'approche globale adoptée par l'UE face à des conflits et des crises extérieurs, visant à prévenir et gérer les conflits et leurs causes.

La gestion commune des crises peut être renforcée en encourageant et facilitant encore la participation des partenaires à des missions de la PSDC. La mise en œuvre des accords-cadres concernant la participation aux missions de la PSDC (accords-cadres de partenariat) conclus par l'UE avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie doit être poursuivie. Des discussions sur d'éventuels accords-cadres de partenariat ainsi que la participation éventuelle à des missions de la PSDC doivent se poursuivre, notamment avec la Jordanie et le Maroc.

Afin de maintenir l'intérêt des partenaires pour la PEV, même dans un contexte de crises économiques, politiques et sécuritaires persistantes et de plus en plus nombreuses, l'UE doit saisir les opportunités offertes par la PEV pour mener des actions fondées sur la diplomatie, la prévention des conflits et la médiation. Ces actions doivent également encourager le recours aux capacités traditionnelles en matière de sécurité, par exemple dans les domaines du conseil et de l'assistance en matière militaire, de la police, de la justice et de la coopération en matière de gestion des frontières, et devraient aider les partenaires, dans la mesure du possible, à mettre en œuvre, au titre des traités applicables, leurs obligations internationales pour ce qui est des enjeux plus vastes liés à la sécurité. Plus particulièrement, l'Union européenne doit se concentrer davantage sur l'appui aux réformes en vue de mettre en place un secteur de la sécurité plus transparent, responsable et démocratiquement contrôlé et d'établir un environnement propice à la démocratie et à la croissance inclusive, tant dans les pays voisins de l'Est que du Sud.

L'efficacité et la viabilité de l'aide de l'UE exigent une plus grande cohérence entre les objectifs stratégiques et politiques bilatéraux, y compris dans les domaines de la PSDC et de la coopération avec les pays partenaires. L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et des conflits extérieurs¹² lui permettra d'adapter sa réponse aux besoins spécifiques des partenaires de la PEV en situation de crise et d'après-crise en mobilisant l'ensemble de ses instruments politiques et financiers existants. Un recours plus cohérent et concerté aux instruments de l'Union, y compris les activités bilatérales des États membres avec les partenaires de la politique de voisinage, permettra d'améliorer la capacité de l'Union européenne à répondre aux défis et besoins à court et à long termes dans la région.

¹² JOIN(2013) 30 final, *L'approche globale de l'UE à l'égard des crises et conflits extérieurs*.

5. Conclusions

La PEV est une politique d'engagement continu. La valeur de cette politique ne réside pas seulement dans les résultats atteints par les différentes composantes (par exemple, la réforme politique et la démocratisation, l'intégration des marchés, l'amélioration de la mobilité et des contacts interpersonnels, et la coopération entre les secteurs). Elle constitue aussi un point d'ancrage à l'UE pour les pays/les sociétés en transition, et même en situation de crise, en proposant un ensemble de valeurs et de normes guidant leurs efforts de réforme, et, d'une manière générale, grâce à la création de réseaux qui les unissent à l'UE et à d'autres partenaires. Il s'agit d'un cadre visant à œuvrer pour la démocratie, la liberté, la prospérité et la sécurité à la fois de l'UE et de ses partenaires et à préserver ces valeurs. Même si cela exige une validation permanente de la politique et de ses instruments, il est impérieux qu'elle reste le cadre des relations de l'UE avec ses voisins pour les années à venir.

Dans le même temps, l'UE doit consentir des efforts afin de garantir davantage de cohérence dans ses objectifs politiques et devra approfondir la réflexion sur les moyens de prévenir les crises et de mieux réagir face à des situations évoluant rapidement, en adaptant ses procédures de prise de décision et, le cas échéant, en utilisant des instruments complémentaires pour agir. L'UE et ses États membres doivent se concentrer sur les moyens qui permettront à l'UE de mieux réagir à l'évolution de la situation dans les pays voisins et de répondre aux besoins changeants de ses partenaires.

L'objectif de l'UE reste d'assurer la pertinence et l'efficacité de la PEV pour tous ses partenaires, y compris ceux qui doivent faire face à des pressions et à des conflits. La PEV doit contribuer efficacement à la prévention, à la gestion et au règlement de conflits, et prévoir des mesures appropriées pour inciter les partenaires à progresser sur la voie de la démocratie et des réformes économiques et structurelles.