



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

Bruxelles, le 25.3.2015
JOIN(2015) 9 final

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

Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2014

{SWD(2015) 63 final}
{SWD(2015) 64 final}
{SWD(2015) 65 final}
{SWD(2015) 66 final}
{SWD(2015) 67 final}
{SWD(2015) 68 final}
{SWD(2015) 69 final}
{SWD(2015) 70 final}
{SWD(2015) 71 final}
{SWD(2015) 72 final}
{SWD(2015) 73 final}
{SWD(2015) 74 final}
{SWD(2015) 75 final}
{SWD(2015) 76 final}
{SWD(2015) 77 final}

1. Introduction

Depuis son lancement en 2004, la politique européenne de voisinage (PEV) constitue l'un des aspects essentiels de la politique étrangère de l'UE. Elle porte sur des questions revêtant une importance stratégique, telles que la sécurité, la stabilité, la justice, la liberté et la prospérité dans notre voisinage, et s'attache à promouvoir des économies durables et résilientes, de même que des sociétés libres et ouvertes à tous. Il s'agit d'une politique d'engagement à long terme fondée sur une intégration et une coopération profitables à tous.

Compte tenu toutefois de la multitude de crises qui agitent les pays de notre voisinage et des défis grandissants auxquels ils doivent faire face, la nécessité d'adapter la PEV et son approche est apparue de plus en plus évidente. Des appels à une refonte en profondeur des outils relevant de la PEV ont été lancés, afin de permettre à l'UE de réagir plus efficacement aux aspirations divergentes de nos partenaires et plus rapidement aux évolutions rapides de notre voisinage et, d'une manière plus générale, aux tendances mondiales.

L'année 2014 aura été celle de défis majeurs dans le voisinage de l'UE. Les événements en Ukraine, ainsi qu'une pression russe accrue sur d'autres partenaires orientaux relevant de la PEV, ont mis les réalités politiques de l'Europe sous les projecteurs. En Syrie et ailleurs dans la région, des millions de personnes ont fui les exactions du régime Assad et de Daech et continuent d'avoir cruellement besoin d'aide. Des atrocités, des violations des droits de l'homme et toutes sortes d'exactions ont également été perpétrées par Daech, le Front al-Nosra et d'autres groupes terroristes sévissant dans la région. La reprise des hostilités à Gaza a eu pour effet de détruire des moyens de subsistance et d'anéantir des infrastructures déjà fragiles. L'appareil étatique libyen est toujours en péril et l'inexistence de pouvoirs publics opérationnels, l'augmentation de la violence et l'absence de contrôles des flux migratoires vers et en provenance de ce pays ont créé autant de conditions propices à l'émergence de réseaux criminels spécialisés dans les migrations clandestines et la traite d'êtres humains à destination de l'Europe. La pauvreté s'est accrue dans les pays de notre voisinage, touchant notamment les enfants et d'autres groupes vulnérables de la société.

L'année 2014 a, parallèlement, été marquée par quelques évolutions positives, telles que la signature de trois accords d'association avec la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine. Cette nouvelle génération d'accords comprend des dispositions sur une zone de libre-échange approfondi et complet, qui établissent les relations contractuelles les plus ambitieuses à ce jour avec les partenaires relevant de la PEV. De surcroît, les relations avec le Maroc et la Tunisie ont été consolidées et continuent de refléter l'ampleur et la profondeur des efforts de réforme engagés dans ces pays. La transition démocratique en Tunisie a été particulièrement bénéfique. En matière de migrations et de mobilité, la République de Moldavie est parvenue à appliquer tous les critères de référence définis dans son plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas, ce qui a permis aux citoyens moldaves de se déplacer sans visa vers les pays de l'espace Schengen dès le

printemps 2014. La Tunisie et la Jordanie ont également signé avec l'UE un partenariat pour la mobilité en 2014.

En 2014, l'UE a maintenu un niveau élevé d'engagement auprès de ses partenaires, en ayant largement recours aux instruments de la PEV. Adopté en 2014, le nouvel instrument européen de voisinage (IEV) fournit 15 400 000 000 EUR pour la période 2014-2020. L'assistance financière est plus ciblée qu'avant, les organisations de la société civile (OSC) et les autorités locales participent mieux et plus étroitement à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi de l'aide de l'UE.

La présente communication conjointe et les rapports de suivi qui l'accompagnent examinent la manière dont l'UE et les pays partenaires ont mis en œuvre les objectifs de réforme définis conjointement et relevé certains défis en 2014.

Afin de tenir compte de l'évolution de la situation dans le voisinage de l'UE et des aspirations divergentes des pays partenaires en ce qui concerne leurs relations avec l'UE dans le cadre de la PEV, ainsi que de la difficulté pour la PEV d'apporter une réponse à certains de ces changements, un **document de consultation conjoint** a été adopté le 4 mars 2015 par la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/vice-présidente de la Commission (HR/VP) et la Commission européenne. Ce document donne le coup d'envoi à un processus de consultation officiel en vue de la révision de la PEV. La structure des rapports annuels de l'UE sera examinée dans le cadre de cette révision.

2. La mise en œuvre de la PEV en 2014

La démocratisation et, plus largement, la transition doivent avant tout être des processus internes à un pays. La réussite d'une transition dépend d'une multitude de facteurs, qui vont de la volonté politique à l'amélioration de l'État de droit, en passant par les circonstances économiques, l'éducation, le renforcement de l'égalité sociale, la responsabilisation de l'être humain et une société civile active. Elle requiert un large consensus national sur les pratiques politiques de base. C'est dans cet esprit que l'UE a soutenu les moteurs de changements politiques positifs dans son voisinage.

La PEV fait partie des efforts déployés par l'UE pour assurer la réussite des transitions, mais les processus varient grandement d'un pays à l'autre, en fonction de l'histoire et des circonstances sociétales propres à chacun d'entre eux. À ce titre, nos partenaires de l'Est et du Sud engagés sur la voie de la réforme ont chacun des contraintes et des perspectives qui leur sont propres. Les transitions insuffisamment ouvertes à tous et caractérisées par une approche de type «le gagnant rafle tout» ont montré qu'elles ne sauraient être viables au regard de la stabilité et de la prospérité globales d'un pays. Pour qu'une transition soit réussie, il est impératif que gouvernement, société civile et acteurs économiques coopèrent activement aux efforts de démocratisation en cours.

Cette caractéristique d'un changement politique positif est partagée par nos partenaires orientaux et méridionaux qui traversent une période de transition. La PEV a continué en 2014 de soutenir des évolutions présentant un intérêt.

2.1. Démocratie et bonne gouvernance

L'UE est déterminée à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance dans les pays de son voisinage. Si l'UE reste convaincue que son action dans ce domaine essentiel revêt une importance capitale pour sa politique étrangère, les réalités des pays de son voisinage donnent en revanche une vision très nuancée de l'évolution de la situation en matière de démocratisation et de bonne gouvernance.

Point positif, la Tunisie a fait la preuve qu'une **transition démocratique** ouverte à tous et mue par une volonté générale au sein du pays pouvait fonctionner dans le voisinage méridional. Le pays a en effet pris un certain nombre de mesures louables, dont la tenue d'élections législatives et présidentielle et l'adoption d'une nouvelle constitution. Des mesures qui ont constitué une étape importante vers le respect des droits fondamentaux et la perspective de réformes démocratiques supplémentaires. Le Maroc a également poursuivi son processus de démocratisation et de modernisation, comme l'attestent les progrès réalisés actuellement par le pays en ce qui concerne les réformes dans les domaines de la justice, de la régionalisation et des médias. En République de Moldavie et en Géorgie aussi, les processus de démocratisation suivent leur cours. La République de Moldavie a organisé des élections législatives qui ont été, de manière générale, considérées comme libres et équitables par la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, même si l'exclusion d'un parti en lice à quelques jours du scrutin a soulevé des interrogations. La République de Moldavie a continué de progresser dans la réalisation de son programme européen, grâce notamment à la signature de l'accord d'association/de libre-échange approfondi et complet. La Géorgie a elle aussi poursuivi son processus de démocratisation, grâce en particulier à la signature de l'accord d'association/de libre-échange approfondi et complet. Les élections locales de juin et juillet 2014 ont, dans l'ensemble, été jugées conformes aux normes internationales.

L'UE a aidé l'Ukraine en mobilisant un ensemble sans précédent de mesures financières d'un montant supérieur à 11 000 000 000 EUR pour la période 2014-2020. Des mesures restrictives contre les personnes et entités responsables de la crise, de détournements de fonds et de la violation des droits fondamentaux, ainsi que des instruments appropriés de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ont été mis en œuvre. La situation politique a toutefois été éclipsée par la crise militaire qui sévit dans la partie orientale du pays et par l'annexion illégale, par la Fédération de Russie, de la Crimée et de Sébastopol, où les autorités russes et les autorités locales de fait ont considérablement amoindri la protection des droits de l'homme depuis février 2014. Les citoyens ukrainiens résidant en Crimée et à Sébastopol ont été contraints de

prendre la citoyenneté russe, à défaut de quoi ils sont désormais considérés comme des étrangers. Les citoyens de Crimée s'opposant aux actions de la Fédération de Russie dans la péninsule, en particulier les Tatars de Crimée et les journalistes, sont de plus en plus souvent victimes d'intimidations et de harcèlement. Les médias ont été privés de leur liberté d'action. Une évolution similaire a aussi été constatée dans l'est de l'Ukraine, en sus des conséquences humanitaires désastreuses du conflit et du nombre grandissant de personnes touchées.

Cette évolution a eu une incidence négative sur le processus de réforme en Ukraine. La réforme constitutionnelle a été retardée et la commission de Venise du Conseil de l'Europe a estimé que les projets de réforme n'étaient pas pleinement conformes aux normes internationales. La lutte contre la corruption a peiné à démarrer. Les préparatifs en vue d'un programme national de réforme unique ont été lents et fragmentés, même si le nouveau gouvernement est clairement favorable aux réformes. Une action urgente et soutenue sera nécessaire pour obtenir des résultats à court terme et pour maintenir la dynamique des réformes dans les années à venir, ainsi que pour mettre en œuvre l'accord d'association/de libre-échange approfondi et complet. L'UE a constitué un groupe de soutien à l'Ukraine afin d'aider ce pays à mettre en œuvre son programme de réforme.

D'autres pays de notre voisinage se sont distingués par une certaine stagnation en matière de démocratisation. En Égypte, l'espace consacré au débat en général (et à l'action des OSC en particulier) s'est amenuisé du fait des contrôles renforcés. En Azerbaïdjan, la situation en matière de démocratisation et de droits de l'homme s'est détériorée l'an passé, des restrictions de l'espace consacré au débat public et à la société civile ayant été mises en place de manière systématique. En Biélorussie, aucune avancée n'a encore été constatée en ce qui concerne les droits de l'homme, l'État de droit et les principes démocratiques.

L'évolution de la situation politique en Israël et en Palestine¹ a été largement influencée par la situation régionale, un climat politique plus conflictuel et les hostilités à Gaza. L'État d'Israël est fondé sur les valeurs de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'État de droit, ainsi que sur les libertés fondamentales. La protection des droits des minorités, notamment des Bédouins, a néanmoins été source de préoccupation en 2014. En Palestine, il y a toujours lieu d'adopter des textes législatifs essentiels sur les structures démocratiques, afin notamment de définir les responsabilités des institutions judiciaires. Certains problèmes en matière de respect des droits de l'homme demandent toujours à être résolus, en particulier en ce qui concerne la peine de mort, qui continue à être appliquée à Gaza par les autorités de fait. En outre, les exécutions ont repris en Égypte et en Jordanie, après la levée du moratoire appliqué par les deux pays les années précédentes.

¹ Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre sur cette question.

Les conflits armés en cours, la polarisation confessionnelle ou ethnique et certains facteurs extérieurs, tels que le terrorisme, ont entravé la progression du programme de la PEV. En Libye, les mauvaises conditions de sécurité ont même menacé l'intégrité de l'État. La crise syrienne est devenue la plus grave catastrophe humanitaire et sécuritaire au monde. Le Liban et la Jordanie, de leur côté, ont fait preuve d'une remarquable résilience, alors qu'ils doivent faire face à un afflux de réfugiés régionaux et aux effets de contagion de la crise syrienne, qui pèsent sur les plans politique et sécuritaire et exercent une pression supplémentaire sur des ressources naturelles déjà rares. Malgré ces difficultés, les deux pays ont contribué à la stabilité et à la sécurité dans la région, en s'efforçant de progresser encore dans la réalisation du programme de la PEV.

Quelques évolutions favorables ont été observées sur le plan des **élections**. Les élections présidentielles et législatives en Tunisie et en Ukraine, l'élection présidentielle en Israël et les élections législatives en République de Moldavie ont été généralement organisées de manière efficace. Pour ce qui est de l'Ukraine, les élections n'ont pu se tenir ni en Crimée ni à Sébastopol; les régions de Donetsk et de Louhansk sont restées quant à elles en grande partie contrôlées par des groupes armés illégaux et n'ont pas pu prendre part aux élections en Ukraine. Les élections locales organisées par les autorités de fait des deux régions sont jugées illégales et illégitimes et, partant, ne sont pas reconnues par l'UE. Cette dernière a pris acte de ce que l'élection présidentielle en Égypte s'est globalement déroulée dans le calme et en bon ordre, malgré quelques inquiétudes relatives à l'organisation de la campagne électorale, qui a vu l'espace réservé à l'opposition et au débat se réduire comme peau de chagrin.

L'évolution de la situation a été mitigée en ce qui concerne **la liberté d'expression, la liberté de la presse et des médias, la liberté d'association, la liberté de religion ou de conviction, les droits des personnes appartenant à une minorité et la lutte contre la discrimination**. La Tunisie, le Liban, le Maroc et la République de Moldavie ont en partie mis en place une législation en la matière, mais aucun changement notable n'a été observé en Azerbaïdjan, en Biélorussie, en Égypte et en Palestine.

Le respect des **droits des femmes et des enfants** demeure problématique dans la plupart des pays partenaires. Le travail des enfants, le recrutement des enfants soldats, le recours à des enfants pour des activités terroristes ou des trafics, les mariages précoces et les cas de mauvais traitements dans la justice des mineurs restent des sujets très préoccupants. Les enfants ont particulièrement souffert de la pauvreté grandissante dans toute la région. La nouvelle Constitution tunisienne a octroyé aux femmes des droits politiques et socioéconomiques égaux et exige que des mesures soient prises pour lutter contre la discrimination et la violence à caractère sexiste.

Des signes encourageants ont été observés dans le domaine de la **réforme du secteur judiciaire**, un secteur dont l'indépendance et l'efficacité se sont améliorées en Tunisie, au Maroc, au Liban et en Jordanie. La nouvelle Constitution tunisienne a jeté les bases de nombreux droits

fondamentaux et permettra à la réforme de la justice d'aller de l'avant. Un document stratégique sur la réforme de la justice a été adopté en mai et un plan d'action connexe pour 2015-2019 a fait l'objet de discussions. Le Parlement ukrainien a adopté une «loi sur la restauration de la confiance dans le système judiciaire». La République de Moldavie a mis en œuvre des lois pour réformer le système judiciaire. L'absence d'indépendance judiciaire a continué de poser d'importants problèmes en Azerbaïdjan et en Égypte.

Des changements inégaux et limités ont été notés dans les pays partenaires en ce qui concerne les **établissements pénitentiaires** et les conditions y afférentes. **Torture et mauvais traitements** ont continué d'être appliqués dans plusieurs pays et demeurent le plus souvent liés au problème des mauvaises conditions de détention et aux défaillances des systèmes pénitentiaires. Quelques améliorations ont été relevées en Jordanie et en Tunisie, comme la mise en place d'un mécanisme national de prévention contre la torture en Tunisie. Des efforts considérables ont été accomplis en République de Moldavie, où de nouveaux établissements pénitentiaires ont vu le jour et où des réformes concernant les jeunes délinquants ont été engagées.

La **société civile** et les **partenaires sociaux** jouent un rôle essentiel dans la transition et les processus de réforme. Les OSC jouent un rôle important en contrôlant l'activité des parlements, des gouvernements et des partis politiques et en les conseillant sur les questions des droits de l'homme, en veillant notamment à ce que les autorités répondent de leurs actes. Elles possèdent souvent de bonnes connexions à l'échelle internationale, ce qui permet de transmettre et de partager facilement les enseignements tirés. En 2014, les OSC de la région ont connu une évolution plutôt négative. Certains pays ont pris des mesures pour limiter leurs activités en votant des lois ou en introduisant des procédures administratives coûteuses, sous la forme notamment d'une charge fiscale élevée, conduisant, dans certains cas, des OSC à mettre fin à leurs activités. En Azerbaïdjan et en Égypte, l'activité des OSC a particulièrement souffert de telles évolutions. La société civile a connu un développement favorable et rapide en Ukraine et en Tunisie. Si, dans l'ensemble, les OSC ont pu agir librement en République de Moldavie, elles ont en revanche dû faire face à de graves restrictions dans la région de Transnistrie. Les OSC de Cisjordanie ont pu travailler sans faire l'objet d'autant de restrictions qu'à Gaza, où leur action a continué d'être entravée. Les travaux sur les **feuilles de route de l'UE** par pays pour la coopération avec la société civile se sont poursuivis durant toute l'année 2014. Ces feuilles de route ont établi un cadre stratégique de coopération avec la société civile pays par pays. Les délégations de l'UE ont conduit le processus consistant à élaborer les feuilles de route et à œuvrer avec les autorités locales et les OSC à la fixation d'objectifs à long terme en matière de dialogue et d'appui opérationnel. Fin 2014, la plupart de ces feuilles de route avaient été adoptées par les pays partenaires.

2.2. Coopération politique et en matière de sécurité

Pour réussir, les transitions ont besoin que la sécurité de leurs sociétés et de leurs économies se développe. En 2014, toutefois, les problèmes liés à la sécurité ont connu une croissance exponentielle dans les pays du voisinage. Les menaces émanant de groupes terroristes tels que Daech, les conflits de longue durée, la criminalité organisée et les crises liées à la redéfinition des frontières par la force ont pesé sur le voisinage de l'Europe. Le niveau d'instabilité de certains pays partenaires a contribué à grossir les flux migratoires clandestins et à augmenter les menaces pour la sécurité, avec des effets directs sur l'UE.

Malgré ces tendances négatives, l'UE a fait en sorte de garantir la sécurité et la stabilité dans les pays de son voisinage. Elle a aidé ses partenaires à relever leurs défis politiques, économiques et en matière de sécurité en tirant parti de certains de ses instruments et mécanismes, tels que les dialogues politiques et les dialogues relatifs aux droits de l'homme, les missions de la PSDC et l'aide financière y afférente, en vue, notamment, de renforcer l'État de droit et de soutenir la réforme de la justice. L'UE est présente actuellement dans les pays de son voisinage par l'intermédiaire de plusieurs missions, en l'occurrence la mission d'observation en Géorgie (EUMM Georgia), une mission de police pour les territoires palestiniens (EUPOL COPPS), des missions d'assistance à la frontière (EUBAM) en République de Moldavie et en Ukraine², ainsi qu'en Libye (EUBAM Libya³) et au point de passage de Rafah (Gaza) (EUBAM RAFAH), et la mission de conseil de l'UE sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine).

L'évolution de la situation dans les pays du voisinage oriental a été particulièrement influencée par la situation en Ukraine. L'UE a fermement condamné l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol par la Fédération de Russie et la crise de déstabilisation orchestrée dans les régions orientales de l'Ukraine, qui ont eu une incidence humanitaire importante sur la population civile. L'UE a demandé aux autorités russes d'empêcher toute entrée sur le territoire ukrainien de matériel militaire, d'armes ou de combattants depuis la Fédération de Russie et d'user de leur influence sur les séparatistes et les groupes armés illégaux, afin d'apaiser la situation. À cette fin, l'UE a soutenu l'action d'enceintes multilatérales, telles que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Outre les efforts consentis en 2014 en vue de trouver une solution à la crise dans l'est de l'Ukraine, l'UE a désormais appelé toutes les parties à profiter de l'élan positif suscité par les accords de Minsk du 12 février 2015 et à les mettre en œuvre pleinement.

² Pas une mission de la PSDC.

³ En juillet 2014, la détérioration de la situation politique et sécuritaire en Libye a nécessité le transfert temporaire de la mission à Tunis. La future direction de la mission fait l'objet d'un réexamen stratégique qui sera prochainement examiné par les États membres de l'UE.

En plus de son engagement diplomatique, l'UE a aidé l'Ukraine à s'engager sur la voie de la réforme de son **secteur de la sécurité** en lançant une mission de conseil sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine). Cette mission fournira à l'Ukraine des conseils stratégiques concernant la mise en place de services de sécurité efficaces, viables et responsables contribuant à renforcer l'État de droit en Ukraine.

Une grande partie des pays du voisinage ont continué d'être victimes **de conflits armés ou de crises**. Dans les pays de son voisinage oriental, l'UE a continué à promouvoir des mesures de renforcement de la confiance dans le Haut-Karabakh. La politique de dialogue menée par la Géorgie à l'égard de ses régions séparatistes a été remise en question par la signature, par la Fédération de Russie, d'un «traité d'alliance et de partenariat stratégique» avec la région séparatiste d'Abkhazie. Un règlement politique sur la Transnistrie a été mis à mal par une déclaration de Tiraspol réaffirmant ses ambitions d'autonomie accrue, en dépit des appels à la réintégration territoriale dans le contexte du processus «5+2» de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en vue du règlement du conflit en Transnistrie⁴.

Dans le voisinage méridional, la situation en Syrie demeure une source majeure d'instabilité qui touche lourdement les pays voisins, en particulier la Jordanie et le Liban. L'Union européenne et ses États membres ont mobilisé près de 3 000 000 000°EUR d'aide en faveur des personnes touchées en Syrie et dans les pays d'accueil voisins, ce qui constitue le plus important effort humanitaire jamais entrepris par l'UE. Il s'agit d'une réponse régionale globale qui comprend un volet humanitaire, un appui structurel et d'autres aides aux pays accueillant des réfugiés et des personnes déplacées.

La dégradation de la situation sécuritaire et politique en Libye a eu des répercussions au-delà de ses voisins immédiats, en faisant notamment des migrations clandestines l'un des nouveaux grands défis internationaux. La reprise des hostilités à Gaza a eu pour effet de détruire des moyens de subsistance et de dévaster des infrastructures déjà fragiles et des ressources naturelles déjà rares, aggravant ainsi l'instabilité globale de la région.

La région est restée sous la **menace du terrorisme**, en étant notamment le théâtre d'atrocités et de violations des droits de l'homme perpétrées par Daech, le Front al-Nosra et d'autres groupes terroristes. L'UE est restée déterminée à résoudre ce problème, en concertation avec ses partenaires régionaux et internationaux⁵.

⁴ Déclaration ministérielle du 5 décembre 2014 sur les négociations relatives au processus de règlement du problème transnistrien menées à 5+2.

⁵ En février 2015, la communication conjointe sur la Syrie/l'Iraq et la menace posée par Daech a été adoptée. Elle propose une stratégie en réaction à la crise et prévoit une combinaison de mesures politiques et pratiques, y compris une coopération diplomatique, des programmes de lutte contre la radicalisation et contre le financement du terrorisme, ainsi que de meilleurs contrôles aux frontières.

Point positif, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine ont continué de contribuer à des **opérations de la PSDC menées par l'UE** (opérations EUTM au Mali, EUNAVFOR Atalanta et EUFOR RCA en République centrafricaine). Une telle coopération illustre bien la conscience qu'ont ces partenaires de l'importance qu'il y a à contribuer aux efforts régionaux en matière de sécurité. L'UE étudiera de nouveaux moyens de prendre en compte cette coopération importante dans les opérations de la PSDC dans le cadre de la PEV.

L'appui de l'UE à la **réforme du secteur de la sécurité** (RSS) dans les pays du voisinage contribue à la création de services de sécurité responsables dans les pays partenaires, dans le respect des contrôles démocratiques et de l'État de droit. Les activités de l'UE visent à renforcer les capacités, l'appui institutionnel, la formation, les activités de conseil et la gestion des frontières. En 2014, l'UE a soutenu la coopération civile dans le cadre de la RSS en Jordanie, en Palestine et en Tunisie. En Ukraine, l'UE a lancé une mission de conseil sur la réforme du secteur de la sécurité civile (EUAM Ukraine), dont l'objectif est de fournir des conseils stratégiques concernant la mise en place de services de sécurité efficaces, viables et responsables contribuant à renforcer l'État de droit en Ukraine. Au Liban et en République de Moldavie, l'UE s'est plus particulièrement employée à renforcer les capacités de gestion des frontières et des douanes, afin de relever les défis transfrontaliers de ces pays partenaires. Ce genre d'exercice s'est avéré plus difficile lorsqu'il s'est agi de la Libye.

Dans un contexte marqué par des tendances mondiales et des menaces grandissantes pour la sécurité et la stabilité dans le voisinage, les actions de l'UE dans la région nécessitent une attention accrue. Les volets de la PEV liés à la sécurité pourraient être encore renforcés pour relever les défis à long terme et de manière durable, en complément des efforts menés dans le cadre de la PSDC et dans d'autres enceintes. L'UE a intérêt à aider les pays voisins à se renforcer et à devenir des États plus résilients, à accroître la sécurité dans la région et à protéger les personnes et leurs droits et libertés fondamentaux.

2.3. Intégration économique dans l'UE

L'UE est le principal partenaire économique et commercial de la plupart des pays de la PEV. Son modèle économique et social reste attractif pour certains partenaires, ainsi que l'ont montré leurs efforts continus en faveur de l'association politique et de l'intégration économique.

Des accords d'association prévoyant des zones de libre-échange approfondi et complet avec la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine ont été signés en 2014. Les accords d'association/de libre-échange approfondi et complet sont les grandes réalisations de la PEV. Ils constituent une étape fondamentale dans les liens de l'UE avec certains de ses partenaires les plus proches, qu'ils renforcent sensiblement. Les accords d'association/de libre-échange approfondi et complet devraient avoir un effet favorable sur la croissance et l'emploi dans les pays partenaires, en contribuant à la prospérité et en renforçant la viabilité et la résilience de leurs économies.

L'application provisoire de pans importants des accords d'association/de libre-échange approfondi et complet a débuté le 1^{er} septembre 2014 en Géorgie et en République de Moldavie. Ces pays ont commencé à mettre en œuvre ces accords: les droits à l'importation ont été réduits ou abolis et les engagements d'alignement sur l'acquis de l'UE ont commencé progressivement à s'appliquer.

En ce qui concerne l'Ukraine, 2014 aura été marquée par certaines améliorations dans les relations commerciales bilatérales, les obstacles aux échanges existants ayant été supprimés ou étant en passe de l'être. Les autorités ukrainiennes ont toutefois réagi à la situation macroéconomique délicate de leur pays en adoptant de nouvelles restrictions commerciales et d'autres mesures qui risquent d'inverser la tendance à l'amélioration dans les relations commerciales et d'entraîner la détérioration du climat des affaires. Les **mesures commerciales autonomes** (MCA) adoptées en avril 2014 ont supprimé 94,7 % des droits de douane alors appliqués par l'UE sur les importations de produits industriels provenant d'Ukraine et la totalité des droits de douane appliqués par l'UE sur les exportations ukrainiennes de produits agricoles vers l'UE, tout en réduisant les droits de douane sur certains produits chimiques et d'autres produits originaires de l'Ukraine. Consécutivement à la décision de reporter au 1^{er} janvier 2016 l'application provisoire du volet de l'accord d'association UE-Ukraine concernant les zones de libre-échange approfondi et complet, les MCA ont été prolongées jusqu'à cette date. Les autorités ukrainiennes préparent actuellement la mise en œuvre de l'accord de libre-échange approfondi et complet, en concertation étroite avec l'UE.

Si l'UE est restée le principal partenaire commercial de l'Arménie en 2014, l'Arménie, la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie ont signé, le 10 octobre 2014, un traité visant à inclure l'Arménie dans l'**Union économique eurasienne**, dont les activités ont débuté en 2015. L'UE respecte les choix des États souverains. L'Arménie a continué de bénéficier du SPG et des préférences tarifaires de l'UE et des entretiens exploratoires ont été engagés en novembre 2014 concernant une éventuelle nouvelle relation contractuelle entre l'UE et l'Arménie.

Les relations commerciales ont également fait l'objet d'intenses discussions avec nos partenaires méridionaux. Des réformes réglementaires ont continué de porter sur le développement économique sous l'angle de la création d'emplois, de l'appui à la croissance durable et de la prospérité. Les possibilités de coopération régionale renforcée occupent, de plus, une place importante. L'UE est restée disposée à appuyer de tels efforts, dès lors que ses partenaires se montraient prêts pour ce faire.

Les négociations, avec le Maroc, d'un accord de libre-échange approfondi et complet se sont poursuivies. Un accord relatif aux indications géographiques a été négocié. Les premières activités de pêche dans le cadre du protocole à l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche pour 2014-2018 ont commencé, en plus du soutien financier apporté par l'UE au secteur au Maroc, qui fournit des avantages directs et tangibles aux acteurs économiques. Le processus préparatoire en vue des négociations d'un accord de libre-échange approfondi et complet avec la

Tunisie a progressé, comprenant notamment des consultations de la société civile et des rencontres d'experts, la conclusion étant qu'il n'existe aucun obstacle technique au lancement des négociations. Des pourparlers préparatoires sur un accord de libre-échange approfondi et complet avec la Jordanie ont également progressé et des évaluations des incidences sur le développement durable d'éventuels accords de libre-échange approfondi et complet avec l'Égypte et la Jordanie ont été menées à bien.

Toutefois, l'intégration économique dans l'UE va au-delà des simples relations commerciales. La PEV relie l'UE à ses voisins en mettant sur pied des réseaux **de transport et d'énergie** et ces mesures vont de pair avec une augmentation des flux commerciaux. L'alignement réglementaire et la fourniture d'infrastructures adaptées sont essentiels pour créer et maintenir des liaisons efficaces entre l'UE et ses partenaires, d'une part, et entre pays partenaires, d'autre part.

La situation d'ensemble est toutefois mitigée en 2014 dans ces deux domaines. Certains pays ont procédé à un alignement de leur législation sur les règles et les normes de l'UE dans le secteur du **transport**, ce qui est le cas du Maroc, de la Tunisie et de l'Ukraine. Malgré les conflits, certains pays (comme la Jordanie, le Liban et la Palestine) ont poursuivi leurs efforts de réforme dans le secteur du transport.

En ce qui concerne **l'énergie**, l'intégration des pays voisins dans le marché intérieur de l'énergie de l'UE s'est poursuivie. Certaines décisions stratégiques ont également été prises pour promouvoir l'énergie renouvelable, comme c'est le cas notamment pour l'énergie solaire au Maroc. L'Ukraine et la Jordanie ont fait face à une accumulation inquiétante de leurs dettes découlant de l'importation d'énergie de pays tiers, en particulier de gaz et de produits pétroliers. À cet égard, l'accord gazier trilatéral du 30 octobre 2014 avec l'Ukraine et la Fédération de Russie, négocié sous l'égide de la Commission européenne, a été une réalisation majeure. Parallèlement, l'intégration progressive du marché ukrainien de l'énergie dans le marché de l'UE s'est poursuivie.

D'autres évolutions positives ont été observées concernant des mesures et des projets d'infrastructures énergétiques. Le 20 septembre 2014 a eu lieu l'inauguration du corridor gazier sud-européen allant de l'Azerbaïdjan à l'Europe du Sud-Est, dont l'objet est de fournir l'UE en gaz azerbaïdjanais à partir de 2020. Le 27 août 2014, l'interconnexion gazière Iasi-Ungheni entre la Roumanie et la République de Moldavie a été inaugurée. Il importe de continuer à travailler sur ce projet, en se fondant sur le soutien de l'UE, des institutions financières internationales (IFI) et de la Roumanie et sur la coopération entre elles.

La coopération avec les pays voisins dans le domaine de la **sûreté nucléaire** a continué de produire des résultats tangibles. L'Ukraine a mis à jour son plan d'action national pour le suivi des tests de résistance effectués en coopération avec la Commission européenne. Celle-ci a aussi reçu le rapport de l'Arménie sur les tests de résistance effectués dans la centrale nucléaire de Medzamor, dans la perspective de sa révision par des pairs. Cette démarche est conforme aux

objectifs de l'UE dans ce domaine d'action, à savoir la promotion des normes les plus élevées en matière de sûreté nucléaire et de culture de sûreté dans le monde.

Des projets régionaux comme ceux visant à renforcer l'interconnexion électrique dans le Caucase du Sud contribuent à créer davantage d'interconnectivité, au sein du voisinage dans un premier temps, puis entre les pays partenaires et l'UE. Le lien entre la Géorgie et la Turquie est désormais établi, tandis que le renforcement de l'interconnexion Géorgie-Arménie en est encore au stade de la planification.

L'évaluation et la formation réalisées en 2014 en se basant sur le «**Small Business Act**» pour l'Europe (initiative relative aux PME) ont mobilisé des centaines d'intervenants issus de petites et moyennes entreprises (PME) dans le voisinage méridional. Cette initiative a aidé les pays partenaires à aligner leurs politiques en matière de PME sur les politiques de l'UE et à renforcer leur intégration économique.

La coopération en matière d'**environnement** a contribué à améliorer la qualité de vie des citoyens dans les pays partenaires en fournissant un accès aux services environnementaux de base, tels que l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux usées ou encore la gestion des déchets solides. La coopération environnementale est restée un outil pour l'émancipation de la société civile.

La mise en place d'un espace commun de la connaissance et de l'innovation a progressé en 2014, des liens ayant été établis entre l'UE et les pays partenaires au moyen d'un dialogue stratégique et d'une coopération en matière **de recherche et d'innovation**. Fin 2014, Israël et la République de Moldavie ont signé avec l'UE des accords d'association dans le cadre d'Horizon 2020, le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation.

2.4. Contacts interpersonnels, migrations et mobilité

Le renforcement de la mobilité dans un environnement sécurisé et bien géré et la consolidation de la dimension humaine au moyen de contacts interpersonnels font désormais partie des principes directeurs de la PEV. La mobilité favorise les liens commerciaux et la croissance économique, encourage les évolutions culturelles et sociales et promeut les droits fondamentaux et l'État de droit. Les flux de voyageurs et de migrants entre la région couverte par la PEV et l'UE ont constamment augmenté. En 2014, l'augmentation des flux de migrants légaux vers l'UE était essentiellement due au Maroc et à l'Ukraine.

Les pays doivent investir dans les générations futures pour asseoir une base solide en vue de réussir leur transition et de développer leur économie. La mise en œuvre d'un **système éducatif** efficace et performant est donc du plus grand intérêt au regard d'un développement à moyen et long terme. Dans l'ensemble, la coopération entre les pays du voisinage et l'UE en matière d'éducation s'est accrue et s'est même poursuivie avec les pays directement touchés par les conflits armés. Plusieurs projets Tempus, Erasmus Mundus et Jumelage électronique ont été

lancés et mis en œuvre. En 2014, plusieurs pays de la PEV (Azerbaïdjan, République de Moldavie, Ukraine, Égypte, Jordanie et Tunisie) ont adopté des réformes visant à améliorer la qualité de l'enseignement à tous les niveaux. Certains pays ont mis au point des cadres stratégiques ou des stratégies directement tournés vers **les jeunes**, comme c'est le cas du programme national de l'Ukraine pour la jeunesse 2016-2020.

Un secteur **culturel** fort contribue aussi à la mise en place de réformes politiques et au développement socio-économique du pays. Certains pays ont adopté une stratégie nationale pour la culture, ce qui est le cas de la République de Moldavie avec sa stratégie «Culture 2020».

L'afflux de réfugiés de Syrie est resté un défi pour les systèmes éducatifs de la Jordanie et du Liban. Fin 2014, il y avait quelque 390 000 enfants syriens d'âge scolaire (5-17 ans) au Liban parmi les réfugiés syriens enregistrés par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), ainsi que quelque 10 000 réfugiés palestiniens d'âge scolaire venant de Syrie, selon des estimations, dont 7 000 environ étaient inscrits dans des écoles relevant de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

La coopération en matière de migrations et de mobilité a été un élément central des relations de l'UE avec les pays partenaires en 2014. Les **partenariats pour la mobilité** ont été au cœur de ces discussions. Conformément à l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM), adoptée par l'UE, ces partenariats visaient à renforcer la coopération dans ce domaine d'action important. Fin 2014, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Jordanie, la République de Moldavie, le Maroc et la Tunisie ont signé avec l'UE des partenariats pour la mobilité. Les négociations se sont poursuivies avec la Biélorussie en vue de la signature d'un accord en matière de réadmission et d'assouplissement des formalités de délivrance des visas. Le dialogue UE-Liban sur la migration, la mobilité et la sécurité a été lancé en décembre 2014.

Avec certains partenaires orientaux, les travaux ont porté en particulier sur la possibilité de mettre en place des régimes d'exemption de visa. Depuis la conclusion fructueuse du dialogue sur la libéralisation du régime des visas, le 28 avril 2014, les citoyens moldaves peuvent se déplacer **sans visa** vers les pays de l'espace Schengen, dès lors qu'ils détiennent un passeport biométrique. D'autres pays partenaires ont intensifié leurs efforts pour parvenir au même résultat, au premier rang desquels la Géorgie et l'Ukraine.

Dans le voisinage méridional, le Maroc a garanti une meilleure intégration des **migrants en situation régulière**. Les gouvernements marocain et tunisien sont également sur le point d'adopter un cadre juridique et institutionnel pour l'asile et la lutte contre la traite d'êtres humains. En janvier 2015, l'UE et le Maroc ont entamé des négociations sur un accord en matière de réadmission et un accord en matière d'assouplissement des formalités de délivrance des visas.

L'UE est prête à engager des négociations de ce genre avec la Tunisie en 2015, consécutivement à l'adoption de ses directives de négociation pour ces deux accords en décembre 2014.

Toutefois, du fait essentiellement de l'évolution générale de la situation politique dans les pays du voisinage méridional depuis 2011, les flux **migratoires clandestins** n'ont cessé d'augmenter. En 2014, plus de 277 000 migrants en situation irrégulière sont entrés dans l'UE. La traite d'êtres humains a également augmenté.

Les terribles pertes humaines enregistrées en 2014 en mer Méditerranée ont montré qu'une élaboration concertée des politiques entre l'UE et ses partenaires méridionaux et au-delà était indispensable. Les pays partenaires relevant de la PEV étant pour la plupart des pays de transit pour les migrants en situation irrégulière, l'UE inclut les «voisins des voisins» dans les discussions en la matière, à savoir les autorités des pays d'Afrique centrale et de l'Ouest, dans le cadre du «processus de Rabat». De même, un processus de dialogue régional a été lancé en novembre avec les pays situés le long de la route migratoire est-africaine («processus de Khartoum»). Les pays partenaires méridionaux ne disposent pas, pour la plupart, d'un système juridique et administratif global et durable à même de résoudre ce problème. La Libye, en particulier, s'est avérée particulièrement désarmée face à l'afflux de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière et face à la traite d'êtres humains qui ont fait suite à la détérioration de la situation sécuritaire et au conflit dans le pays.

L'aide apportée par l'UE à la région a été axée sur le renforcement des systèmes de justice pénale des partenaires pour lutter contre la contrebande et les trafics, en renforçant les capacités en matière de contrôles aux frontières. Cette assistance a eu certains effets bénéfiques au Maroc, en Algérie, en Tunisie et en Égypte. L'UE a aidé la Jordanie à réaliser une étude sur les migrations, qui englobait aussi les conditions d'accueil des réfugiés. Il est prévu de réaliser des études similaires dans d'autres pays de la région.

2.5. Coopération financière

L'instrument européen de voisinage (IEV) est le principal instrument de financement des priorités politiques de l'UE dans les pays du voisinage. L'IEV dispose d'un budget de 15 400 000 000 EUR pour la période 2014-2020. Il fournit une enveloppe prévisible à long terme destinée à soutenir les priorités de réforme définies dans chaque pays. Les pays dans lesquels d'importantes réformes démocratiques sont introduites peuvent aussi recevoir un financement supplémentaire dans le cadre d'un programme faitier d'une valeur pouvant aller jusqu'à 10 % de celle de l'IEV. Un soutien substantiel est aussi fourni par l'IEV pour des initiatives régionales et transfrontières. Un financement provenant à la fois de l'UE et d'institutions financières internationales joue un rôle de plus en plus important par l'intermédiaire du fonds d'investissement en faveur de la politique de voisinage (FIV).

Le FIV soutient des projets en matière d'interconnexions dans les domaines de l'énergie et des transports, du changement climatique, de l'environnement et des PME. **Un mécanisme de financement propre à l'accord de libre-échange approfondi et complet** a été élaboré afin de soutenir l'adaptation et la réorientation des entreprises, de manière à renforcer l'accès aux bénéfices prévus par les accords. Grâce à ce mécanisme, l'UE entend mobiliser 150 000 000 EUR de subventions entre 2015 et 2017 par l'intermédiaire du FIV, ce qui porterait, par un effet de levier, à 1 500 000 000 EUR le montant total des investissements des IFI dans les trois pays, à savoir la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine.

Le financement de la société civile a également augmenté considérablement. L'UE a continué à soutenir la société civile par l'intermédiaire du **mécanisme de financement en faveur de la société civile**, qui couvre le niveau régional et national, dans le but de renforcer et de promouvoir le rôle de la société civile dans les processus liés à la réforme et au changement démocratique.

Le contexte évolutif actuel dans les pays du voisinage nécessite une approche souple en matière de planification et de mise en œuvre et l'UE a fait preuve de toute la souplesse dont elle disposait. L'UE a agi avec une rapidité inédite et au moyen de procédures d'agrément accéléré pour répondre aux besoins nés de la crise en Ukraine, en alliant un important soutien de l'IEV, une aide macrofinancière et une assistance technique du groupe de soutien à l'Ukraine. Un **fonds régional d'affectation spéciale** de l'UE a été constitué en décembre 2014 pour apporter une aide cohérente et renforcée en réaction à la crise syrienne à l'échelle régionale. Ce fonds se concentrera sur les besoins prioritaires actuels et pourrait aussi être adapté aux besoins de reconstruction dans un futur scénario d'après-conflit.

L'IEV ne convient toutefois pas à tous les besoins, pas plus qu'elle ne suffit à les satisfaire, en particulier lorsqu'une réaction à une crise nécessite d'importants financements supplémentaires à brève échéance. Le financement de l'IEV reçoit par conséquent l'appui d'autres instruments, tels que l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, le financement humanitaire de l'UE (ECHO) ou encore l'instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (IEDDH). Des fonds supplémentaires pourraient devoir être mobilisés, que ce soit par l'intermédiaire de ces instruments ou d'autres encore, en fonction de l'évolution de la situation dans la région. Les réponses apportées en Syrie et en Ukraine en sont des exemples.

2.6. La PEV au-delà de la coopération bilatérale

Bien des défis sécuritaires, économiques et sociaux dans les pays du voisinage sont directement liés à la faiblesse des niveaux d'intégration régionale. La coopération régionale est essentielle pour relever les défis communs complexes que sont notamment les migrations clandestines, le terrorisme et le trafic d'armes ou la pollution transfrontière, qui nécessitent une réponse coordonnée. Le renforcement de la coopération régionale dans la région reste donc au premier

rang des priorités de la PEV. Cela vaut aussi bien pour la dimension orientale de la PEV, consacrée par le partenariat oriental, que pour sa dimension méridionale, qui s'inscrit dans le cadre du partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée et dans celui de l'Union pour la Méditerranée (UPM).

Le climat politique général dans le voisinage méridional est demeuré tendu, affaiblissant d'autant les perspectives de coopération régionale. Tandis que les pays partenaires méridionaux ont continué d'étendre leurs relations bilatérales avec l'UE, la région en tant que telle est restée l'une des moins intégrées dans le monde. Une partie des pays qui la composent ont continué de subir de graves crises politiques, économiques et humanitaires, parallèlement à des conflits armés et à une dégradation sensible de la situation sécuritaire. L'application des réformes et de l'intégration régionale s'est avérée difficile dans de telles circonstances.

Pour parer à d'éventuels effets de contagion du conflit syrien et du phénomène connexe des combattants étrangers, l'UE a intensifié sa coopération avec les partenaires méridionaux dans la lutte contre le terrorisme. Un projet en la matière mené en collaboration avec des partenaires arabes et financé par l'IEV, a débuté en mars 2014 et été mis en œuvre par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD) et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) des Nations unies, avec la participation des institutions de l'UE et des États membres.

L'UE et les pays partenaires méridionaux relevant de la PEV ont continué de répondre au besoin impérieux d'une intégration plus poussée. Les partenaires ont aspiré à exercer des activités régionales avec l'UE, en particulier dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée (UPM) et de la Ligue des États arabes (LEA). Les efforts consentis en vue d'une coopération accrue de l'UE avec les pays du Maghreb et l'Organisation de la coopération islamique (OCI) ont été poursuivis.

Pour ce qui est du partenariat oriental, des progrès sensibles ont été réalisés dans la coopération avec certains pays partenaires au moyen d'accords d'association/de libre-échange approfondi et complet, qui prévoient d'ambitieux programmes de réforme dans les domaines politique, économique et social. Les quatre plateformes thématiques mises en place dans le cadre du partenariat oriental ont continué de se réunir deux fois par an pour examiner le chemin parcouru et discuter des prochaines étapes dans le dialogue stratégique entre l'UE et les pays du partenariat oriental. Le sommet du partenariat oriental de 2015 devrait être l'occasion de passer en revue la réalisation des engagements souscrits et les progrès effectués.

En 2014, sur fond de crise ukrainienne, l'UE a engagé des programmes d'appui inédits visant à aider l'Ukraine à stabiliser sa situation économique et financière et à réussir sa transition, à encourager les réformes politiques et économiques et à soutenir un développement inclusif. L'aide en faveur de la République de Moldavie et de la Géorgie a également été renforcée de

multiples façons, afin de tenir compte des pressions exercées sur ces deux pays en raison de leur décision de signer les accords d'association.

3. Conclusion

Le président Juncker a fait de la révision de la PEV une priorité de la première année de son mandat.

Adopté le 4 mars 2015, le **document de consultation conjoint** «Vers une nouvelle politique européenne de voisinage» souligne les grandes questions et les grands problèmes auxquels doivent actuellement faire face l'UE et ses partenaires. Toutes les parties prenantes sont invitées à réagir à ce document, qui lance une procédure de consultation approfondie sur la PEV. Les résultats de cette consultation seront annoncés à l'automne 2015 lors de l'adoption d'une communication conjointe sur une PEV renouvelée.