Révision de la politique européenne de voisinage

2011/2157(INI) - 24/11/2011 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission des affaires étrangères a adopté le rapport d'initiative de Marek SIWIEC (S&D, PL) et Mário DAVID (PPE, PT) sur la révision de la politique européenne de voisinage.

Les députés rappellent tout d'abord qu'il est du plus haut intérêt pour l'Union européenne de se montrer ambitieuse sur le plan de la coopération économique et d'adopter une stratégie mutuellement bénéfique, responsable et souple, fondée sur le soutien aux transitions démocratiques et à la défense des droits de l'homme, envers les régimes autoritaires de son voisinage méridional. Dans ce nouveau contexte, ils soulignent que les relations avec ces pays doivent entrer dans une nouvelle dynamique centrée sur une coopération accordant la priorité à la démocratie et à la prospérité des deux rives de la Méditerranée, et non pas uniquement à la sécurité et au contrôle migratoire. C'est pourquoi, les députés se félicitent des communications conjointes de la Commission et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité intitulées "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation " et "Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec la partie méridionale de la Méditerranée" qui abordent l'ensemble de ces sujets.

Reconnaissant les aspirations européennes et le choix européen de certains partenaires, les députés insistent sur le fait qu'il faudra offrir des mesures d'incitation concrètes et crédibles aux pays du voisinage. Ces derniers devront toutefois s'engager en faveur de l'objectif commun de renforcement de la démocratie tout en respectant **le principe de différenciation**. Des objectifs clairs et des critères spécifiques, mesurables et réalisables, assortis d'échéances, devront de ce point de vue être clairement définis pour chacun des partenaires.

Rappelant les objectifs de l'Union en matière de coopération au développement, les députés incitent la Commission et le SEAE à travailler en faveur de **l'éradication de la pauvreté**. Parallèlement, la nouvelle politique de voisinage devra viser à renforcer la stabilité et l'intégration économiques des parties.

Plusieurs autres points sont mis en lumière par le rapport dans le contexte de la révision de la PEV :

1) l'approfondissement de la démocratie et le partenariat avec la société : les députés attendent des mesures résolues destinées à renforcer les valeurs de démocratie, de droits de l'homme, d'état de droit, de lutte contre la corruption, d'économie de marché et de bonne gouvernance. Ceci inclut également :

- le **renforcement de la société civile** (qui bénéficiera de 2011 à 2013 d'un budget de 22 millions EUR dans le cadre d'une facilité spécifique dont l'enveloppe budgétaire devrait augmenter dans le prochain cadre financier pluriannuel) ;
- la création **d'un Fonds européen pour la démocratie** qui complètera les instruments existants de l' Union et qui devrait laisser une place au Parlement européen en termes de contrôle et d'association à sa structure de gouvernance;
- la mise en place d'une **approche "donnant-donnant"** fondée sur les performances pour les projets mis en œuvre ;
- une **évaluation annuelle de la situation** ainsi que des résultats obtenus assortie d'un mécanisme clair permettant de réexaminer et de limiter progressivement la coopération bilatérale dans le cas où des violations des droits de l'homme seraient confirmées;
- le renforcement du dialogue avec toutes les parties concernées, comprenant le renforcement de la liberté d'expression, et **des médias libres et indépendants**, la mise en place d'infrastructures permettant le développement des technologies telles que l'internet ;
- le renforcement de la participation des femmes et des jeunes et le respect des droits des enfants ;
-

le respect total et effectif du droit à la **liberté de religion** (dans sa dimension individuelle, collective) et le soutien au **développement de partis politiques** à orientation démocratique incluant l'accès des femmes aux postes à responsabilité ;
- le renforcement de la **visibilité des projets européens** du partenariat oriental et de l'Union pour la Méditerranée dans les pays partenaires.

Parallèlement, les députés insistent pour que la communauté internationale gèle ses aides financières si des progrès ne sont clairement attestés dans les pays concernés. Ceci s'applique notamment à la **Biélorussie** dont les chefs de l'opposition, les journalistes, les candidats à la présidentielle sont détenus ou arrêtés. Les députés appellent dès lors l'Union à renforcer son aide à la Biélorussie afin de répondre aux besoins directs de la population.

2) le développement économique et social durable : d'une manière générale, les députés appellent l'UE à encourager les réformes structurelles dans les domaines économique, social et juridique, en attirant expressément l'attention sur l'interdépendance étroite entre le développement de la démocratie et le développement socio-économique. Dans ce contexte, ils appellent à des **mesures immédiates pour soulager les pays qui sont actuellement confrontés à des crises socio-économiques significatives**. De telles mesures ne devraient toutefois être financées par l'Union qu'à la condition que toutes les parties concernées s'engagent concrètement à respecter les normes sociales, environnementales et la législation du travail en vigueur au niveau international.

D'autres mesures sont préconisées :

- la promotion de la coopération subrégionale et des projets transfrontaliers (en particulier développement des échanges commerciaux "Sud-Sud" et "Est-Est") ;
- le renforcement des capacités administratives en matière d'emploi et en matière sociale ;
- des mesures destinées à assurer un salaire minimum aux travailleurs et à leur famille ;
- des mesures résolues de réduction de la pauvreté.

3) les accords d'association : les députés soulignent la possibilité offerte par les négociations d'accords d' association de stimuler les réformes. Ils estiment que ces accords devraient comporter des conditions, des calendriers et des critères de performance concrets, qui devraient faire l'objet d'un contrôle régulier, avec des incitations réelles et tangibles pour les partenaires. Les députés insistent tout particulièrement sur la mise en place de **zones de libre-échange** approfondi et complet avec les pays partenaires, en veillant au suivi des conventions internationales sur le droit du travail et le travail des enfants.

Les députés font observer au passage qu'une **perspective européenne** et les aspirations à l'adhésion des pays du partenariat oriental conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, est le moteur des réformes dans ces pays et renforce leur engagement à partager les valeurs et les principes de démocratie et de respect des droits de l'homme et de bonne gouvernance. Dans ce contexte, la conclusion d'accords d' association peut constituer une étape importante vers un plus grand engagement politique et une relation plus forte avec l'Europe.

Les députés réaffirment également qu'en ce qui concerne le partenariat méridional, **l'objectif est de rapprocher les deux rives de la Méditerranée** pour bâtir un espace de paix, de démocratie, de sécurité et de prospérité pour leurs 800 millions d'habitants. Ils insistent notamment sur la mise en place d'un vaste "espace économique euro-méditerranéen" et appellent la Commission et le Conseil à faciliter la mise en œuvre des six paquets de mesures présentés dans le document de la Commission sur le suivi des initiatives en matière de commerce et d'investissement en faveur des partenaires du Sud de la Méditerranée, du 30 mars 2011.

4) la coopération sectorielle : les députés préconisent une coopération plus étroite dans des secteurs tels que l'industrie, les PME, la recherche, le développement et l'innovation, les TIC, y compris la sécurité des

systèmes informatiques, l'espace et le tourisme, et insistent sur les bénéfices à tirer des initiatives de programmation conjointe de la recherche entre l'Union et son voisinage. Les députés se félicitent tout particulièrement du **renforcement de la dimension de coopération énergétique de la PEV**. Ils jugent nécessaire de développer l'efficacité énergétique et la promotion des énergies renouvelables, de renforcer l'approvisionnement en énergie ainsi que la coordination dans le domaine de la sûreté nucléaire, en particulier dans les régions qui sont sujettes à une haute activité sismique. Dans la foulée, les députés se félicitent de la proposition relative à la création d'une Communauté européenne de l'énergie et estiment que cela pourrait constituer une étape importante vers la coopération avec les pays voisins. Ils insistent notamment sur l'importance du projet Nabucco et de sa mise en œuvre rapide, ainsi que du transport de gaz naturel liquéfié (GNL).

D'autres mesures de coopération sont réclamées en matière environnementale avec l'élimination de grands stocks de "pesticides obsolètes", le renforcement de la coopération dans le domaine des transports, de la coopération culturelle, de l'éducation et du sport ainsi qu'en matière de mobilité avec les jeunes. Les députés appellent ainsi la Commission à faire sienne la proposition du Parlement européen, émise dans le sillage du printemps arabe, en faveur de **la création d'un programme Erasmus euro-méditerranéen**, une initiative qui, en cas de succès, aurait vocation à être élargie à l'ensemble du voisinage ainsi que la création d'un programme Leonardo da Vinci euro-méditerranéen. Ils réaffirment en outre leur soutien au projet financé par l'Union européenne **de bourses PEV** pour les diplômés issus des pays PEV et de l'UE.

5) la politique migratoire : globalement, les députés estiment que l'Union européenne devrait améliorer la gestion des migrations et maximiser les bénéfices mutuels des migrations pour le développement, entre autres en créant de meilleures conditions favorables à l'établissement de migrants légaux dans l'Union européenne et en traitant les causes de l'immigration illégale dans les pays partenaires. L'Union devrait favoriser les migrations légales de travailleurs en **concluant des partenariats pour la mobilité** tenant compte des équilibres démographiques, sociologiques et professionnels de part et d'autre, et encourager les échanges de spécialistes entre l'UE et les pays tiers. L'Union devrait également poursuivre ses travaux sur les accords de facilitation des visas et de réadmission, afin d'aboutir, à terme, à un régime d'exemption de visa.

Réaffirmant le principe fondamental de non-refoulement dans le cadre de la politique européenne d'asile, les députés insistent pour que l'Union facilite l'accessibilité aux financements de l'Union pour les projets visant à informer les migrants sur leurs droits et responsabilités, notamment pour les mineurs non accompagnés, les femmes et les autres groupes vulnérables.

6) la dimension régionale : les députés rappellent leur conviction selon laquelle la Politique européenne de voisinage ne sera pleinement efficiente qu'à la condition d'établir une synergie entre ses dimensions bilatérale et multilatérale. Une telle dimension devrait être renforcée avec des partenaires comme la Turquie et la Russie sur des questions régionales d'intérêt commun, notamment en ce qui concerne les questions de sécurité.

Les députés insistent également sur toutes les mesures de coopération territoriale, un instrument clé pour améliorer le développement économique de l'Union européenne. Pour les députés, **la nouvelle approche de la PEV doit prendre en considération les stratégies macrorégionales de l'Union** dans le cadre de projets d'intérêt commun pour l'Union européenne et les pays de la politique européenne de voisinage.

Les députés insistent également sur les points suivants :

- le renforcement du rôle des eurorégions au sein de la politique européenne de voisinage;
- le fort potentiel des Groupements européens de coopération territoriale (GECT) impliquant des régions au-delà des frontières extérieures;
- des mesures tenant compte des régions ultrapériphériques de l'UE, en lien avec les pays concernés par la PEV ;

- le développement de coopérations régionales dans l'espace de la mer Noire.

Les députés soulignent également l'importance de **l'Union pour la Méditerranée** en tant que forum permanent de dialogue et de coopération et en tant qu'instrument de promotion démocratique. L'UpM doit favoriser un développement économique, social et démocratique sain et créer une base commune solide pour l'établissement d'une coopération régionale étroite entre l'UE et ses voisins du sud. Les députés saluent dès lors l'augmentation de l'enveloppe accordée à la Facilité d'Investissement Voisinage dans ce contexte. Ils invitent par ailleurs la Commission et le SEAE à étudier les possibilités d'interconnexion institutionnelle entre la PEV et les politiques de voisinage et à mobiliser des acteurs clés régionaux, au premier rang desquels, la Turquie.

7) la résolution des conflits : une fois encore, les députés rappellent leur souhait de voir régler les conflits militaires régionaux, y compris les conflits "gelés". Ils souhaitent à cet égard que l'Union s'implique davantage dans la résolution de conflits régionaux, notamment par l'intermédiaire du SEAE, en mettant au point davantage de mesures destinées à instaurer la confiance et la médiation, tout en luttant contre le terrorisme et les extrémismes. Les députés insistent sur le dialogue interculturel et interreligieux dans ce contexte et sur le renforcement de la Cour pénale internationale. Parmi les conflits gelés qui attirent l' attention des députés, figurent en particulier la situation dans le Caucase du Sud (Transnistrie) et le Proche Orient à propos duquel les députés insistent pour que l'Union pèse de tout son poids politique dans la région.

8) la dimension parlementaire : les députés réaffirment que les assemblées parlementaires multilatérales, telles qu'EURONEST et l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP-UpM), sont des vecteurs essentiels qui permettent d'instaurer la confiance et la cohérence entre l'Union européenne et les pays partenaires et entre les pays partenaires eux-mêmes. Ils demandent au SEAE et à la Commission d'associer dans toute la mesure du possible les membres d'EURONEST aux structures et plateformes multilatérales du partenariat oriental et insistent sur la nécessité de reconnaître l'AP-UpM en tant qu' institution parlementaire légitime de l'Union pour la Méditerranée. Ils appellent également la Commission à fournir un meilleur soutien en matière financière, technique et d'expertise aux administrations des parlements nationaux des pays du partenariat oriental et confirment leur intention d'accueillir des représentants du parlement biélorusse à EURONEST dès que les élections législatives en Biélorussie seront jugées démocratiques.

Financement : les députés se félicitent de la proposition concernant la création du nouvel instrument européen de voisinage et de l'augmentation des crédits affectés à la PEV, comme ils l'avaient demandé dans ses résolutions antérieures. Ces financements doivent toutefois être flexibles et différenciés tout en maintenant un équilibre raisonnable entre le volet oriental et le volet méridional du Partenariat. Ils demandent dans ce contexte **une hausse significative du plafond de la rubrique 4 du budget de l' Union européenne pour l'instrument européen de voisinage et de partenariat**, car malgré certains progrès dans la promotion du développement de la coopération et dans l'intégration économique progressive entre l'Union européenne et les pays partenaires, il est nécessaire d'aller plus loin au vu de l' émergence de nouveaux défis et de nouveaux domaines de coopération. Parallèlement, les réaffectations de crédits nécessaires à l'augmentation du financement de la PEV devraient être basées sur des priorités claires et **ne devraient donc pas se faire au détriment du seul instrument de paix et de réponse face à la crise**, à savoir l'instrument de stabilité, comme le propose la Commission. Le financement de la PEV ne devrait pas non plus être affecté par la crise actuelle de la dette souveraine.

D'autres mesures sont suggérées telles que :

- l'intégration de la Facilité de soutien à la société civile à l'instrument européen de voisinage,
- l'affectation des ressources sur un nombre limité de priorités clairement définies et d'objectifs mesurables,

- l’octroi d’un soutien budgétaire si et seulement si, il existe des garanties de bonne gestion financière dans les pays concernés,
- la mobilisation, par les pays de la PEV eux-mêmes, de leurs propres ressources nationales, de sorte à mettre en place des systèmes de taxation transparents, à faire participer efficacement le secteur privé, les gouvernements locaux et la société civile au programme de la PEV et à faire en sorte qu’ ils s’approprient les projets de la PEV.

Parallèlement, les députés demandent qu’au lendemain du printemps arabe et au vu du recul de la démocratie dans certains pays du partenariat oriental, l’on procède à une évaluation autocritique à part entière des instruments financiers utilisés par le passé au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat, notamment en vue de lutter contre la corruption et de mieux prévenir les conflits. Á cet égard, les députés se disent convaincus que l'aide financière fournie à l'Autorité palestinienne et à l'UNRWA doit également être réexaminée et faire l'objet d'une programmation à long terme, de manière à être intégrée à part entière dans la politique de voisinage. Ils ne jugent notamment pas valable l'argument selon lequel **l'instabilité politique dans la région et les particularités du processus de paix ne permettent qu'une programmation provisoire** et un renforcement au cas par cas.

Compte tenu des besoins impérieux, notamment dans le voisinage méridional, les députés demandent la conclusion rapide **d'un accord entre le Parlement et le Conseil sur la proposition de renforcement de l'instrument de voisinage pour la période 2012-2013**. Ils insistent également pour que le Conseil adopte sans délai la proposition législative portant modification de l’article 23 du règlement instituant l’IEVP, ce qui permettrait le réinvestissement de crédits tirés du remboursement d’opérations antérieures.

Enfin, les députés invitent la Commission à mobiliser d’autres voies de financements afin d’assurer la disponibilité immédiate de fonds auprès de la BEI mais aussi de la BERD de façon à rendre les partenaires du voisinage méridional également éligibles à son assistance.