



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23/04/2009  
COM(2009) 188

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

**Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008**

{SEC(2009) 511}  
{SEC(2009) 512}  
{SEC(2009) 513}  
{SEC(2009) 514}  
{SEC(2009)515}  
{SEC(2009) 516}  
{SEC(2009) 517}  
{SEC(2009) 518}  
{SEC(2009) 519}  
{SEC(2009) 520}  
{SEC(2009) 521}  
{SEC(2009) 522}  
{SEC(2009) 523}

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

### Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2008

#### 1. LE CONTEXTE STRATEGIQUE - UNE ANNEE DE CRISES

L'année 2008 a été difficile pour la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage. Les derniers mois de l'année ont été marqués par des crises qui risquent de peser à long terme sur cette politique essentielle de l'UE. Deux conflits violents ont éclaté: la guerre entre la Russie et la Géorgie en août 2008 et l'intervention israélienne à Gaza en décembre 2008/janvier 2009. Au tournant de l'année, des partenaires orientaux et l'UE ont subi des ruptures d'approvisionnement en gaz à la suite d'un litige entre l'Ukraine et la Russie. Enfin, l'aggravation de la crise financière et économique mondiale a touché l'ensemble de la zone relevant de la PEV, notamment la partie orientale. Ce contexte défavorable souligne la nécessité d'un soutien encore plus actif et tangible de l'UE à la politique de voisinage de manière à promouvoir la prospérité, la stabilité et la sécurité mutuelles.

Malgré un environnement difficile au niveau international, les partenaires ont accompli des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la PEV dans plusieurs secteurs clés, reflétant le rôle de cette politique en tant que catalyseur des réformes. Plusieurs partenaires ont progressé dans les domaines des négociations commerciales, de la réforme fiscale et douanière et de la politique de concurrence. L'environnement des entreprises s'est également amélioré dans quelques pays, grâce dans certains cas aux résultats obtenus dans la lutte contre la corruption, cette dernière constituant néanmoins toujours un problème sérieux dans plusieurs pays. D'une manière générale, le rythme des réformes s'est ralenti, notamment en ce qui concerne les réformes démocratiques et les normes en matière de droits de l'homme. La présente communication fournit un aperçu de ces développements. Elle met également en lumière l'incidence de la crise financière et économique sur les pays partenaires et formule différentes propositions quant à la façon dont les instruments de la PEV pourraient contribuer au processus de redressement.

L'approfondissement progressif de la PEV s'est poursuivi tout au long de 2008, s'appuyant sur les propositions de la Commission de décembre 2007<sup>1</sup> ainsi que sur deux nouvelles initiatives: en juillet, l'Union pour la Méditerranée a été lancée à la suite d'une communication de la Commission et, en décembre, la Commission a présenté sa proposition de partenariat oriental ambitieux. Ces initiatives importantes renforcent encore la PEV et complètent les initiatives existantes telles que la synergie de la mer Noire.

On trouvera des informations plus détaillées dans les rapports de suivi nationaux et dans le rapport de suivi sectoriel annexés. Le cadre de la PEV fournit une approche objective et cohérente. Les rapports reflètent les différences dans l'enchaînement des réformes et leur

---

<sup>1</sup> COM(2007) 774: «Une politique européenne de voisinage forte».

degré de priorité dans le cadre des plans d'action convenus au niveau bilatéral<sup>2</sup>, ainsi que la diversité des partenaires.

## 2. ÉVOLUTION DES RELATIONS BILATERALES

L'Arménie a progressé dans la mise en œuvre de son plan d'action de la PEV. Elle est cependant toujours aux prises avec les conséquences d'une crise interne au lendemain des élections présidentielles de février 2008 ayant entraîné l'instauration de l'état d'urgence et suscité des préoccupations quant au respect des normes démocratiques et des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la liberté des médias. Cette crise est intervenue dans un contexte de progrès réguliers des réformes au cours de ces dernières années. Des mesures importantes ont été prises en 2008 pour améliorer la transparence du processus de prise de décision des pouvoirs publics, notamment la coopération du gouvernement avec les ONG et la société civile, même si des progrès sont encore nécessaires. L'Arménie a enregistré des avancées en matière de coopération régionale et de dialogue avec les pays voisins. Elle s'est également largement alignée sur les déclarations de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et coopère généralement très activement aux questions liées à la PESC. Des progrès ont été accomplis en matière de réformes de la fiscalité et de la douane, des services financiers, de la politique de concurrence, de la politique sociale et de la réduction de la pauvreté. L'Arménie a poursuivi sa coopération avec l'UE sur les questions commerciales, y compris les préparatifs en vue d'un éventuel accord de libre-échange approfondi et complet. L'ouverture d'une délégation de la Commission européenne à Erevan en février 2008 a encore contribué au renforcement des relations bilatérales avec l'Arménie.

L'Azerbaïdjan n'a, comme l'année dernière, que peu progressé dans le domaine de la gouvernance démocratique. Les élections présidentielles d'octobre 2008 ont fait apparaître un meilleur respect des engagements vis-à-vis de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) malgré des lacunes dans le processus électoral. Certaines avancées ont été réalisées dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire, dont l'indépendance constitue toutefois toujours un sujet de préoccupation. La situation s'est détériorée en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La décision de décembre 2008 du Conseil national de la radiotélévision de ne pas étendre les licences des radiodiffuseurs étrangers pour la transmission de programmes sur les fréquences locales a encore restreint davantage le pluralisme des médias. Sur le plan économique, l'Azerbaïdjan figure en tête de la liste des pays du monde ayant entrepris le plus de réformes selon une évaluation de la Banque Mondiale. L'environnement macroéconomique favorable s'accompagnant d'une forte croissance économique s'explique essentiellement par le niveau élevé des prix du pétrole et du gaz, particulièrement au cours du premier semestre de 2008. L'Azerbaïdjan a poursuivi les négociations relatives à son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Des progrès satisfaisants ont été accomplis dans le cadre du mémorandum d'accord de 2006 sur un partenariat stratégique dans le domaine de l'énergie et en termes de renforcement du rôle de l'Azerbaïdjan en tant que pays producteur d'énergie. En 2009, soit après la période couverte par le rapport, certains signes encourageants ont été constatés, notamment la ratification du protocole facultatif à la Convention des Nations unies contre la torture et le retrait de procédures en diffamation à l'encontre d'un défenseur des droits de l'homme. L'ouverture

---

<sup>2</sup> La PEV couvre l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Moldavie, la Syrie, le Territoire palestinien occupé, la Tunisie et l'Ukraine. Des plans d'action ont été adoptés avec douze des partenaires, c'est-à-dire tous à l'exception de l'Algérie, du Belarus, de la Lybie et de la Syrie.

d'une délégation de la Commission européenne à Bakou en février 2008 a encore contribué au renforcement des relations bilatérales avec l'Azerbaïdjan.

Une mesure positive est à signaler en ce qui concerne le conflit dans le Haut-Karabagh; en effet, malgré les fortes tensions qui prévalent actuellement, les présidents de l'Azerbaïdjan et de l'Arménie ont, pour la première fois depuis 1994, signé conjointement un document. L'UE maintient son soutien aux efforts déployés en vue du règlement du conflit dans le cadre du groupe de Minsk de l'OSCE.

On a constaté un engagement plus ferme en faveur de la mise en œuvre du plan d'action **Égypte**-UE en matière de réformes sociales, économiques et sectorielles, l'engagement étant toutefois moindre en ce qui concerne les réformes politiques. Dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des progrès satisfaisants ont été accomplis sur la question des droits des femmes et des enfants alors que beaucoup reste à faire sur d'autres aspects. Les avancées réalisées en termes de réformes économiques, notamment l'harmonisation de la politique fiscale et monétaire et la libéralisation de l'économie en général, ont été renforcées par la mise en place de procédures accélérées par les tribunaux de commerce. Des négociations commerciales ont été lancées sur la libéralisation progressive des échanges de services et le droit d'établissement et ont abouti sur la question des produits agricoles et des produits agricoles et de la pêche transformés. En ce qui concerne la réforme du marché et de la réglementation, les progrès ont été limités et ont essentiellement concerné l'amélioration de l'environnement commercial en faveur des PME et de la capacité opérationnelle de l'administration douanière. L'Égypte est également devenue membre du réseau «Enterprise Europe Network». Elle a progressé en matière de coopération dans le domaine de l'énergie avec la signature d'un mémorandum d'accord UE-Égypte sur un partenariat stratégique dans ce domaine. S'agissant de l'emploi et des affaires sociales, des avancées limitées ont été constatées en ce qui concerne la législation du travail. Des progrès significatifs sont à signaler en termes de promotion de l'accès à l'enseignement primaire. Quant à la réforme du secteur de la santé, elle a également progressé, notamment sur la question de l'accès aux soins de santé primaire et l'introduction de l'assurance-maladie en faveur de l'ensemble de la population. Lors de la 4<sup>e</sup> réunion du conseil d'association UE-Égypte en avril 2008, cette dernière a présenté des propositions visant à améliorer les relations avec l'UE.

En **Géorgie**, la mise en œuvre du plan d'action de la PEV a été sérieusement entravée par des événements exceptionnels. Dans le courant de 2008, la Russie a pris plusieurs mesures unilatérales visant à consolider ses relations avec les autorités séparatistes géorgiennes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, notamment en renforçant sa présence militaire. Il s'en est suivi une série d'incidents et de provocations militaires, débouchant en août 2008 sur un conflit armé avec la Russie pour le contrôle de l'Ossétie du Sud, causant des centaines de victimes, le déplacement d'environ 192 000 personnes et de graves dommages à l'environnement, et laissant 7 000 soldats russes sur le territoire géorgien. La reconnaissance ultérieure par la Russie de l'indépendance auto-proclamée des deux entités séparatistes a constitué une violation de la souveraineté de la Géorgie et compliqué le règlement pacifique et durable du conflit. Un accord de cessez-le-feu a été conclu avec l'aide de l'UE et le Conseil européen a exprimé son ferme soutien à l'intégrité territoriale de la Géorgie. Dans le même temps, deux séries d'élections anticipées contestées ont mis en évidence la nécessité de donner une nouvelle impulsion aux réformes démocratiques et d'encourager le pluralisme politique, conformément au programme ambitieux de réformes mis en place depuis la «révolution rose». Malgré ce contexte difficile, la Géorgie a progressé dans la mise en œuvre du plan d'action de la PEV, obtenant d'excellents résultats dans la lutte contre la corruption,

l'amélioration de l'accès à la justice, l'instauration d'un climat propice aux entreprises et aux investissements et le renforcement de l'administration douanière. Des mesures concrètes sont nécessaires en ce qui concerne la législation du travail, les droits au travail et le dialogue social. La Géorgie a continué de coopérer avec l'UE sur les questions commerciales, y compris les préparatifs en vue d'un éventuel accord de libre-échange approfondi et complet. La coopération s'est également poursuivie dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité, ce qui a servi de base de négociation entre l'UE et la Géorgie sur les accords relatifs à la réadmission et à l'assouplissement des formalités de délivrance des visas.

À la suite d'une demande d'**Israël** visant à améliorer les relations bilatérales, la coopération sur la base de l'actuel plan d'action a été élargie en avril 2008, ce qui a permis de consacrer davantage de temps à l'examen du contenu d'un nouveau document. Israël a enregistré des progrès sur un grand nombre de priorités du plan d'action. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réduire les écarts de richesse et améliorer la situation de la minorité arabe par l'adoption de mesures appropriées en matière d'emploi, de droits des femmes, d'inclusion sociale, d'enseignement et d'administration publique. Des négociations commerciales ont été lancées sur la libéralisation progressive des échanges de services et le droit d'établissement et ont abouti sur la question des produits agricoles et des produits agricoles et de la pêche transformés. S'agissant du transport, la Communauté européenne et Israël ont signé un accord horizontal dans le domaine de l'aviation et ont entamé des négociations en vue d'un accord aérien global. La Commission et Israël ont également signé une déclaration conjointe sur la coopération et le dialogue dans le domaine de l'éducation et de la formation et, en avril 2008, un protocole relatif aux principes généraux régissant la participation d'Israël aux programmes communautaires.

Tout réexamen des relations bilatérales UE-Israël, notamment dans le cadre du plan d'action de la PEV, doit tenir compte de la persistance du conflit israélo-arabe et de l'ensemble des développements politiques au Proche-Orient. La poursuite, voire l'extension accélérée, des colonies de peuplement en 2008 ont eu une incidence négative tant sur le processus de paix que sur la liberté de circulation des Palestiniens et l'économie palestinienne. Cette situation a encore été aggravée par l'absence de progrès sur plusieurs engagements souscrits dans le cadre du plan d'action, comme la facilitation des échanges commerciaux palestiniens. La démolition des maisons palestiniennes construites sans permis dans la zone C (dont certains endroits sont sous contrôle israélien exclusif) de la Cisjordanie a repris au cours du dernier trimestre de 2008 après un moratoire de fait de six mois. Le lancement de l'opération «Plomb durci» à Gaza à la fin de la période couverte par le rapport a encore envenimé le contexte politique et fortement aggravé la situation de la population palestinienne, déjà en situation de paupérisation avant l'offensive militaire en raison du blocus complet de la Bande de Gaza.

La **Jordanie** est un partenaire actif et constructif de la PEV. Des progrès ont été accomplis en matière de réforme du système pénitentiaire, de transparence et de lutte contre la corruption. Aucune avancée significative n'a toutefois été observée en ce qui concerne l'indépendance de la justice et la liberté d'association. Des progrès satisfaisants ont été enregistrés dans le cadre de la libéralisation de l'économie et de l'ouverture à la concurrence de certains secteurs tels que les communications électroniques et l'énergie, et en matière de gouvernance environnementale. Il convient de légiférer davantage pour améliorer l'environnement des entreprises. Des avancées limitées sont toutefois à signaler sur la question des échanges commerciaux. Il faut aussi mettre en œuvre une stratégie globale de réduction de la pauvreté étant donné l'écart croissant entre les riches et les pauvres. En novembre 2008, la Jordanie a exprimé le souhait de parvenir à un renforcement qualitatif et quantitatif des échanges politiques avec l'UE sur un large éventail d'enjeux politiques et de sécurité communs.

Depuis la fin du conflit militaire entre Israël et le Hezbollah en 2006, le **Liban** a connu une longue période d'impasse politique. En mai 2008, un accord a finalement été conclu entre les factions rivales, mettant fin à une crise de dix-huit mois. Un gouvernement d'unité nationale a été formé en juillet 2008. La situation politique difficile tout au long de l'année a ralenti la mise en œuvre du plan d'action. Malgré des améliorations sur le plan institutionnel, aucune proposition de loi n'a pu être discutée en raison d'un blocage législatif. Plusieurs réformes (notamment de la politique de concurrence et de la TVA) ont été adoptées par le Conseil des ministres mais n'ont pu être mises en œuvre. Les progrès dans d'autres domaines (droits de l'homme, réforme judiciaire, réforme du secteur social et réforme réglementaire et administrative) ont aussi été lents. Cela a eu une incidence sur la situation sociale, économique et politique générale du pays et sur le dialogue dans le cadre de la PEV. L'établissement de relations diplomatiques avec la Syrie en octobre 2008 a constitué une première étape vers la normalisation des relations avec ce pays. Les travaux de la commission d'enquête internationale indépendante se sont poursuivis tout au long de la période couverte par le rapport. La Commission européenne a apporté son soutien à la création du tribunal spécial pour le Liban à La Haye.

La **République de Moldavie** (ci-après «la Moldavie») a progressé dans plusieurs domaines du plan d'action de la PEV, en poursuivant la réforme du système judiciaire, en publiant les rapports du comité européen pour la prévention de la torture et en coopérant de manière positive avec la mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières (EUBAM). La Moldavie a également continué de coopérer avec l'UE sur toutes les questions relatives à la recherche d'une solution au conflit en Transnistrie, y compris les mesures visant à restaurer la confiance et à améliorer le dialogue entre les communautés, et a veillé à la bonne application des conditions permettant de bénéficier des préférences commerciales autonomes de l'UE. Un partenariat pour la mobilité entre l'UE et la Moldavie a été signé. En novembre 2008, les négociations ont été lancées sur l'adhésion du pays au traité instituant la communauté de l'énergie, ce qui reflète les progrès substantiels accomplis dans la réforme du secteur de l'énergie. Les avancées ont toutefois été limitées, voire inexistantes, sur certaines priorités essentielles telles que le respect des droits de l'homme, y compris la liberté d'expression. Il en va de même pour les questions relatives au marché et à la réglementation, la mise en œuvre de stratégies nationales contre la corruption, le trafic de drogue et la traite des êtres humains, et certains secteurs comme le transport. L'adoption d'une loi électorale modifiée constitue un retour en arrière. Les élections qui se sont tenues en avril 2009 feront l'objet d'un rapport l'année prochaine.

Le **Maroc** reste un partenaire actif et constructif de la PEV et a progressé dans un grand nombre de domaines couverts par le plan d'action. Si les réformes visant à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme pourraient être plus ambitieuses, des avancées sont toutefois à signaler, par exemple l'adoption d'un nouveau code électoral renforçant la participation des femmes, des mesures de lutte contre la corruption et l'adhésion à des conventions des Nations unies. Cependant, des lacunes subsistent dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire et présentent un risque pour les réformes entreprises. Quant à la liberté de la presse, elle fait toujours l'objet d'entraves. Le dialogue avec l'UE dans certains domaines sensibles s'est encore intensifié, notamment en matière de lutte contre la criminalité organisée et de coopération sur les questions liées à la gestion des frontières. Les négociations sur un accord de réadmission n'ont pas progressé autant que prévu. Des avancées ont été enregistrées dans le cadre des négociations sur la libéralisation progressive des échanges de services et sur le droit d'établissement, de même que sur les échanges de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poisson et de produits de la pêche. Le gouvernement formé après les élections de 2007 a progressivement introduit plusieurs réformes économiques structurelles

malgré un climat économique défavorable. En termes de politiques sociales, on constate certains signes d'amélioration. La proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté a légèrement diminué, les budgets consacrés à l'éducation et aux soins de santé ont été relevés et des améliorations substantielles ont été apportées aux infrastructures de distribution d'eau et d'assainissement. Cependant, le travail des enfants persiste et le chômage des jeunes reste préoccupant. Lors de la réunion du conseil d'association en octobre 2008, le Maroc et l'UE ont adopté un document commun, préparé par le groupe de travail ad hoc, sur le renforcement des relations bilatérales sous la forme d'une «feuille de route concernant le statut avancé» qui sera mise en œuvre dans les années à venir. Le groupe de travail fera rapport à la prochaine réunion du conseil d'association.

En ce qui concerne l'**Autorité palestinienne**, l'année 2008 a été marquée par certains progrès dans plusieurs domaines couverts par le plan d'action. L'Autorité palestinienne a également pris des mesures crédibles pour mettre en œuvre son «plan palestinien de réforme et de développement». Les progrès les plus tangibles concernent l'assainissement budgétaire et la réforme du secteur de la sécurité. Sur le plan économique, le secteur privé a connu un recul dramatique à Gaza soumise à un bouclage complet, une aide humanitaire minimale étant seule autorisée à franchir les points de passage. Le développement économique de la Cisjordanie a également été sérieusement entravé par la poursuite de l'occupation israélienne et le maintien des restrictions de circulation et d'accès. Il en résulte que la croissance économique globale dans le territoire palestinien occupé est restée faible (inférieure à 2 %) et bien en deçà de la croissance démographique, malgré un apport massif de fonds par des donateurs. La réforme politique et le renforcement des institutions ont également été mis à mal par la scission entre la Cisjordanie et Gaza. Plusieurs tentatives de réconciliation entre les factions ont échoué, ce qui a entraîné une détérioration de la situation des droits de l'homme dans les deux parties du territoire. L'activité législative a été limitée, le Conseil législatif palestinien ne pouvant se réunir.

L'année s'est terminée par l'un des chapitres les plus graves du conflit israélo-palestinien. Cette situation sera toutefois analysée de façon plus détaillée dans le prochain rapport de suivi.

D'une manière générale, la **Tunisie** participe activement à la PEV. Dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme, le dialogue au niveau du sous-comité ad hoc s'est renforcé mais il subsiste des défis sur le terrain en ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs convenus, notamment en matière de liberté d'association et d'expression. La réforme de la justice est nécessaire pour renforcer l'État de droit, élément essentiel à un véritable rapprochement entre la Tunisie et l'UE. Le dialogue entamé dans le cadre du sous-comité sur la justice et la sécurité devrait ouvrir la voie à une coopération renforcée en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, de gestion des frontières et sur les questions liées aux migrations. Des progrès significatifs ont été accomplis sur le plan des réformes économiques et réglementaires, ce qui a contribué à la forte croissance de l'économie de la Tunisie et de ses échanges avec l'UE. La poursuite des efforts entrepris dans le domaine de la politique sociale a produit des résultats encourageants en termes de soins de santé, de scolarisation, de lutte contre la pauvreté et de protection des droits de la femme, mais il reste encore beaucoup à faire. La Tunisie est le premier partenaire de la région à avoir créé une zone de libre-échange pour les produits industriels, le 1<sup>er</sup> janvier 2008, soit deux ans avant la date prévue initialement. Elle est également le premier pays à avoir mené à bien des négociations sur un mécanisme de règlement de différends dans le cadre de l'accord d'association, et a parafé le protocole en juillet 2008. Les négociations ont commencé sur la libéralisation progressive des échanges de services, sur le droit d'établissement ainsi que sur

les échanges de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poisson et de produits de la pêche. Lors de la réunion du conseil d'association de novembre, la Tunisie a manifesté son intérêt pour un partenariat renforcé, dans le même esprit que le statut avancé faisant l'objet de discussions avec le Maroc. L'UE a indiqué sa volonté d'y travailler activement.

L'**Ukraine** a progressé dans de nombreux domaines couverts par le plan d'action. Le rythme des réformes s'est toutefois ralenti en raison de la situation politique interne toujours instable et, au cours du second semestre de l'année, de l'aggravation de la crise financière et économique mondiale. Les progrès de l'Ukraine ont été limités, voire inexistant, dans la mise en œuvre de certaines réformes politiques essentielles, notamment la réforme constitutionnelle et judiciaire et la lutte contre la corruption. Les principales réalisations au cours de la période couverte par le rapport sont les suivantes: l'adhésion de l'Ukraine à l'Organisation mondiale du commerce en mai 2008, les progrès satisfaisants accomplis dans les négociations sur l'accord d'association UE-Ukraine, y compris sur les aspects relatifs à une zone de libre-échange approfondie et complète, le lancement en octobre d'un dialogue sur les visas qui devrait déboucher à long terme sur la mise en place d'un régime de dispense de visa, et la poursuite de la coopération positive avec la mission de l'Union européenne d'assistance aux frontières (EUBAM). La coopération sur les questions liées à la PESC a également été positive, l'Ukraine s'alignant sur la majorité des positions de la PESC offrant une possibilité d'alignement. En décembre 2008, l'Ukraine et les services de la Commission ont signé un nouvel arrangement administratif sur une coopération renforcée dans le domaine de la protection civile. En novembre, les négociations ont été lancées sur l'adhésion du pays au traité instituant la communauté de l'énergie. La coopération dans le domaine de l'énergie a été renforcée dans le cadre du mémorandum d'accord sur l'énergie

Les relations avec les autres pays couverts par la PEV ont bien évolué en 2008. Une feuille de route pour la mise en œuvre de l'accord d'association avec l'**Algérie** a été convenue par le comité d'association en septembre. À la suite de la libération des derniers prisonniers politiques, l'interdiction de visa à l'égard de certains membres du gouvernement du **Belarus** a été suspendue pour une période de 6 mois. Les négociations sur un accord-cadre avec la **Libye** ont commencé en novembre 2008 et un accord d'association actualisé avec la **Syrie** a été parafé en décembre 2008.

### **3. DE NOUVEAUX CADRES POUR RENFORCER LA PEV**

En 2008, l'Union européenne a continué de renforcer sensiblement ses relations avec ses voisins par de nouveaux cadres qui complètent les relations bilatérales différenciées. De même, la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie commune UE-Afrique, qui couvre cinq des pays de la PEV, contribue aux mêmes objectifs identiques par ses partenariats axés sur des résultats et ciblés.

#### *L'Union pour la Méditerranée: vers un partenariat plus visible*

Le sommet de Paris de juillet 2008 a vu le lancement de *l'Union pour la Méditerranée* dont les objectifs sont de donner un nouvel élan politique aux relations cruciales de l'UE avec ses partenaires méditerranéens, de contribuer à un meilleur partage des responsabilités et de rendre ces relations plus concrètes et plus visibles grâce à des projets régionaux et sous-régionaux, en s'appuyant sur les résultats du processus de Barcelone. En ce qui concerne sa

conception détaillée, l'Union pour la Méditerranée<sup>3</sup> a proposé de mettre en place un secrétariat axé sur des projets. Lors de la réunion ministérielle de l'Union pour la Méditerranée en novembre, il a été décidé de sa localisation (Barcelone) et un accord a été conclu sur la participation de la Ligue des États arabes à l'ensemble des réunions et à tous les niveaux. Il a également été convenu de créer un bureau de liaison UE-Ligue arabe à Malte.

La première série de projets à mettre en œuvre dans le cadre de cette initiative comporte la dépollution de la Méditerranée, la création des autoroutes de la mer et des autoroutes terrestres, des initiatives dans le cadre de la protection civile visant à lutter contre les catastrophes naturelles et d'origine humaine, un plan méditerranéen pour l'énergie solaire, l'inauguration de l'université euro-méditerranéenne en Slovaquie et l'initiative méditerranéenne de développement des entreprises visant les micro-, petites et moyennes entreprises.

#### ***La synergie de la mer Noire: première année de mise en œuvre<sup>4</sup>***

Une réunion des ministres des affaires étrangères s'est déroulée à Kiev en février 2008. La déclaration commune adoptée à cette occasion identifie les domaines nécessitant une action au niveau régional: l'énergie, les transports, les communications, le commerce, l'environnement, les politiques maritimes, la pêche, les migrations, le respect de la loi et la lutte contre la criminalité organisée.

La synergie de la mer Noire a également suscité un intérêt considérable de la part des ONG. Le premier d'une série de séminaires sur les droits de l'homme impliquant la société civile organisés dans le cadre de la synergie de la mer Noire s'est déroulé en Roumanie en mai 2008. Une plate-forme sur les migrations a été mise en place.

La Commission a lancé des discussions exploratoires avec les pays de la région sur une extension des réseaux de transport transeuropéens, et une réunion ministérielle sur le transport s'est tenue à Bakou en décembre 2008. La Commission a renforcé l'attention portée à la sûreté et la sécurité maritimes et a commencé à mettre en œuvre le concept des «autoroutes de la mer» en mer Noire. Les travaux ont également débuté pour étendre l'espace aérien commun aux pays de la mer Noire. La Commission a entamé les préparatifs en vue de l'adhésion de la Communauté européenne à la convention sur la protection de la mer Noire contre la pollution (convention de Bucarest). La Bulgarie et la Roumanie ont présenté des propositions officielles visant à modifier la convention afin de permettre à la Communauté européenne d'y adhérer.

#### ***Proposition de partenariat oriental<sup>5</sup>***

En réponse à l'intérêt stratégique, pour l'Union, que soient assurés la stabilité, la bonne gouvernance et le développement économique à ses frontières orientales, à la nécessité d'aider les partenaires de l'Union à consolider leur statut d'État et leur souveraineté, y compris par des réformes démocratiques, et à leur volonté déclarée d'intensifier leurs relations avec l'UE, la Commission a émis la proposition d'un partenariat oriental en décembre 2008. Dans cette proposition, la Commission a établi une distinction avec la coopération régionale lancée dans

---

<sup>3</sup> COM (2008) 319 - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Le processus de Barcelone: Union pour la Méditerranéenne.

<sup>4</sup> COM (2008) 391 - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Rapport sur la première année de mise en œuvre de la synergie de la mer Noire

<sup>5</sup> COM (2008) 823 - Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Partenariat oriental

le cadre de la synergie de la mer Noire, de manière à obtenir une complémentarité maximale avec cette dernière, laquelle vient d'entrer dans sa phase opérationnelle.

La communication sur le partenariat oriental contient un ensemble ambitieux de propositions stratégiques en vue d'un approfondissement des relations avec les pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud, dans le but de faire progresser l'association politique, de renforcer l'intégration économique et de promouvoir progressivement la mobilité, avec pour objectif à long terme la libéralisation complète du régime des visas. Le partenariat aurait une dimension à la fois bilatérale et multilatérale. Au niveau multilatéral, il mettrait en place des «plates-formes de coopération» dans les domaines suivants: démocratie, bonne gouvernance et stabilité; intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE; sécurité énergétique; et contacts interpersonnels. Le Conseil européen a accueilli favorablement les propositions en mars 2009.

Le partenariat oriental sera lancé lors d'un sommet qui se tiendra le 7 mai 2009 et sera structuré par des réunions annuelles des ministres des affaires étrangères et des réunions au sommet bisannuelles. Les premières réunions des plates-formes thématiques sont prévues rapidement après le lancement.

#### **4. INCIDENCE DE LA CRISE FINANCIERE ET ECONOMIQUE MONDIALE**

La crise financière mondiale a eu des effets sur les économies réelles des partenaires à différents degrés.

Jusqu'ici, les pays du voisinage oriental ont été plus gravement touchés par les changements de conjoncture internationale. Ces pays, dont la croissance soutenue au cours des années précédentes avait été essentiellement tirée par des apports de capitaux étrangers (sous la forme d'IDE, de crédits bancaires ou, dans certains cas, de transferts) souffrent désormais du tarissement des marchés internationaux des capitaux et du crédit. Pour plusieurs pays de la région, l'effondrement financier est encore aggravé par la baisse considérable des prix des biens d'exportation dont ils dépendent fortement, en l'occurrence les produits énergétiques, métalliques et agricoles. Cela aura certainement des retombées sociales entraînant des risques de vulnérabilité et de pauvreté accrues nécessitant des réponses sociales et des réformes encore plus urgentes et difficiles.

La plus importante économie des pays du voisinage oriental, l'Ukraine, a subi une forte récession économique à la fin de 2008: les conditions commerciales liées à la chute des prix à l'exportation de l'acier et la crise financière internationale ont montré la vulnérabilité du secteur bancaire et du secteur des entreprises face au tarissement des sources de financement externes. Le PIB réel a fortement baissé, ramenant la croissance économique globale à environ 2,5 % sur l'ensemble de l'année. Le déclin économique de l'Ukraine, qui devrait se poursuivre en 2009, a également eu des retombées négatives sur les pays dont elle est un partenaire commercial important, notamment la Moldavie et le Belarus.

Les autorités ukrainiennes ont rapidement conclu un accord de confirmation avec le FMI pour un montant de quelque 12,8 milliards d'euros, dans le cadre d'un programme global de stabilisation économique. La première tranche a été déboursée et des discussions sont en cours sur la mise en œuvre des conditions du FMI pour la deuxième tranche. La dette publique et garantie par l'État de l'Ukraine est restée à un niveau acceptable en 2008. Le principal sujet de préoccupation concerne le refinancement de la dette extérieure à court terme des banques et des entreprises. Le cadre juridique pour remédier à la situation des banques a

été modifié en vertu de la législation anticrise de novembre 2008. La mise en œuvre de cette législation est une priorité essentielle pour les autorités en 2009 de manière à ce que des banques viables puissent continuer à accorder des prêts et contribuer ainsi à la reprise de la croissance économique.

L'Ukraine n'est pas le seul pays de la région à avoir obtenu une aide financière des institutions de Bretton-Woods. Le FMI a déjà mis en place des modalités de financement avec la Géorgie, le Belarus et l'Arménie. La Moldavie devrait être le pays suivant à en bénéficier dans le courant de cette année.

Dans la région méditerranéenne, la faible intégration internationale du secteur financier et les politiques de prêt prudentes, associées à une confiance relativement faible dans les flux financiers externes, ont largement contribué à protéger les établissements financiers des conséquences de la crise des crédits immobiliers à risque (subprimes) et du surendettement. Les banques nationales n'ont pas été touchées par le resserrement du crédit au niveau mondial et ont continué de faire circuler le crédit dans l'économie, même si l'accès limité aux emprunts extérieurs risque de peser sur la future croissance du crédit et le développement de l'intermédiation financière.

Pour l'ensemble de la zone couverte par la PEV, la crise financière et économique mondiale constitue néanmoins une menace pour certains secteurs économiques clés en 2009, notamment les transferts, les industries orientées vers l'exportation, le tourisme et la construction. Les faibles perspectives de croissance en Europe entraînent d'importants risques étant donné que l'UE constitue le principal marché d'exportation et emploie un grand nombre de travailleurs expatriés qui sont une source de transferts. Les exportations devraient également subir les effets négatifs de la concurrence des pays à faibles salaires. Les investissements étrangers risquent de souffrir du ralentissement européen. Quant aux volumes d'IDE, ils devraient aussi en subir les conséquences dans la mesure où les entreprises européennes pourraient décider de retarder des investissements. L'érosion de la liquidité dans le secteur bancaire dans les pays développés pourrait entraver le processus de privatisation dans les pays partenaires. Les PME pourraient éprouver encore plus de difficultés à obtenir un financement, ce qui risquerait de porter sérieusement atteinte à leurs activités économiques. La propagation de la crise aux voisins de l'UE entraînerait une aggravation du chômage déjà élevé, en particulier des jeunes, et mettrait encore plus en péril l'emploi et les réformes sociales.

Dans une situation de crise économique, les priorités des plans d'action de la PEV en matière de commerce et de questions liées au commerce sont plus importantes que jamais. Les processus d'intégration économique régionale dans le voisinage doivent également être poursuivis.

Dans la foulée immédiate du sommet du G20 de Londres, la Commission a présenté, dans une récente communication<sup>6</sup>, des mesures ponctuelles, ciblées et coordonnées qui devront être prises dès cette année par l'UE dans son ensemble afin d'aider les pays partenaires dans leurs efforts pour faire face à l'incidence de la crise financière mondiale. Compte tenu de ces considérations, la Commission veillera notamment à accélérer la révision à mi-parcours de ses programmes d'assistance extérieure en 2009 et 2010 de manière à répondre aux nouveaux besoins et priorités.

---

<sup>6</sup> COM(2009) 160 du 8.4.2009: Aider les pays en développement à surmonter la crise.

## 5. CONCLUSIONS

### *Un partenariat en expansion fondé sur l'interdépendance*

En définitive, les relations que l'UE entretient avec ses voisins se sont donc encore intensifiées en dépit d'un contexte international difficile. Cette tendance se reflète autant dans les progrès globaux accomplis par les pays «les mieux placés» de la PEV mentionnés dans la communication de 2008 que dans les évolutions observées avec les autres pays, y compris avec ceux qui, aujourd'hui, ne sont pas des partenaires à part entière de cette politique. Elle se reflète également dans l'intensité des relations bilatérales et dans la multiplication des initiatives multilatérales. Les crises survenues en 2008 et les problèmes persistant dans les pays partenaires n'ont fait que renforcer les considérations stratégiques justifiant la consolidation d'une PEV apportant une aide concrète et crédible de nature à générer une sécurité et une prospérité mutuelles.

Un certain nombre de pays ont demandé que ces évolutions se traduisent par un renforcement formel de leurs relations avec l'UE. Cela démontre la force d'attraction exercée par la PEV et le succès des incitations offertes par une politique différenciée axée sur les résultats. Un tel renforcement contribuerait à institutionnaliser et à approfondir les échanges politiques, à accroître la participation des pays concernés à la zone économique de l'UE et à renforcer l'intégration dans divers domaines d'action. La Commission considère que l'UE devrait être ouverte à de telles demandes, en particulier pour soutenir le rythme des réformes engagées dans les pays partenaires. Ce renforcement se fonderait sur un engagement en faveur de valeurs et d'intérêts communs, dès lors que la mise en œuvre du plan d'action témoigne de l'ambition des partenaires concernés à poursuivre leur progression, notamment dans les domaines de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit.

### *Relever les défis de la gouvernance et de l'économie*

La boîte à outils dont dispose l'UE pour mettre en œuvre la PEV devient de plus en plus sophistiquée. Tout en continuant de mener une politique différenciée, adaptée à la situation de chaque partenaire, la Commission veillera à ce que les stratégies et les instruments élaborés avec succès pour un pays ou une région en particulier puissent, le cas échéant, être reproduits dans d'autres contrées du voisinage. Un certain nombre de propositions formulées dans la communication relative au partenariat oriental, par exemple une approche globale renforcée du développement des institutions ou des politiques nationales appuyant la cohésion sociale et économique, pourraient également être prises en considération pour soutenir les relations de l'Union avec ses voisins méridionaux.

L'aide financière qui accompagne les réformes des partenaires doit aussi être adaptée aux nouvelles priorités découlant des difficultés rencontrées dans le voisinage. Les propositions de la Commission relatives à la programmation de l'IEVP pour la période 2011-2013 tiendront dûment compte de cette nécessité.

L'absence globale de progrès observée en 2008 dans le domaine de la gouvernance souligne la nécessité pour l'UE et ses partenaires de redoubler d'efforts en renforçant leur dialogue politique et en mettant en œuvre une aide adaptée, notamment la «facilité pour la gouvernance», qui demeure un incitant politique important. La Commission déterminera les prochaines dotations relevant de cette facilité après analyse de la présente communication et des rapports par pays joints en annexe.

Si l'aggravation de la crise financière et économique mondiale souligne la nécessité pour les pays partenaires de maintenir le rythme des réformes économiques et de s'abstenir de toute mesure protectionniste ou ayant pour effet de fausser les échanges, elle appelle aussi une aide concrète de l'UE. Dans ce contexte, la Commission propose:

- d'assurer, au cours de ses contacts réguliers avec les partenaires, un dialogue intensif sur les moyens de remédier à la crise financière et à ses conséquences économiques et sociales, et notamment sur les moyens d'atténuer ses effets sur les plus vulnérables tout en continuant de défendre des conditions de travail décentes et de garantir un développement économique et social durable;
- de contribuer à remédier aux problèmes de liquidité à court terme causés par la crise financière en mobilisant davantage une assistance macrofinancière communautaire sous forme de prêts octroyés en coopération avec le Fonds monétaire international et en accord avec les conditions du programme du FMI. Si d'autres moyens d'approvisionner le fonds de garantie relatif aux actions extérieures ne devaient pas suffire à répondre aux besoins, il pourrait être envisagé de mettre en réserve une partie du financement futur consacré à l'IEVP. Par ailleurs, la Commission exhorte les États membres à fournir une aide macroéconomique bilatérale aux pays partenaires de la PEV, également coordonnée avec le FMI;
- de renforcer le cadre réglementaire applicable au secteur financier et aux institutions à même d'exercer un contrôle approprié sur les marchés financiers (les banques centrales, les organismes de contrôle des secteurs bancaire et financier, les commissions de contrôle boursier, etc.) au moyen de programmes d'assistance technique et, le cas échéant, de jumelage, dans les deux années à venir. La possibilité pour la Banque centrale européenne et les banques centrales nationales de l'Eurosystème d'élargir davantage les programmes d'assistance technique aux banques centrales des pays partenaires sera également étudiée dans le cadre de cette aide complémentaire;
- d'encourager la BEI et la BERD à accélérer leurs opérations de prêt, notamment dans le voisinage oriental;
- d'atténuer les effets de la crise économique par une aide au commerce et à l'investissement. Il pourrait s'agir notamment d'accorder la priorité à la facilité en faveur des PME prévue par le partenariat oriental et, dans l'hypothèse où d'autres fonds seraient disponibles, d'apporter une contribution supplémentaire à la facilité euroméditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) et/ou à la facilité d'investissement en faveur de la politique de voisinage (FIPV).