



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.3.2003
COM(2003) 104 final

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

**L'Europe élargie — Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos
voisins de l'Est et du Sud**

Liste d'abréviations

Acquis: acquis communautaire (législation communautaire)

ALE: accord de libre échange

AMF: assistance macrofinancière de l'UE

APC: accord de partenariat et de coopération

BEI: Banque européenne d'investissement

BERD: Banque européenne pour la reconstruction et le développement

EEEC: initiative concernant l'Espace économique européen commun UE/Russie

ERE: Espace européen de recherche

FEMIP: Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat

IFI: institutions financières internationales

INTERREG: programme communautaire visant à stimuler la coopération interrégionale au sein de l'UE

JAI: justice et affaires intérieures

Meda: programme d'aide communautaire aux pays de la Méditerranée

NDEP (Northern Dimension Environmental Partnership): Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la Dimension septentrionale

NEI occidentaux: nouveaux États indépendants occidentaux (Ukraine, Moldova, Belarus)

NEI: nouveaux États indépendants (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Géorgie, Turkménistan, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldova, Tadjikistan, Ukraine et Ouzbékistan)

OIT: Organisation internationale du travail

OMC: Organisation mondiale du commerce

ONU: Organisation des Nations unies

OSCE: Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

PESC: politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne

PESD: politique européenne de sécurité et de défense

Phare: programme d'aide communautaire aux pays candidats d'Europe centrale

PIB: produit intérieur brut

PRINCE: programme d'information des citoyens européens

RDT: recherche et développement technologique

RTE: réseaux transeuropéens

Tacis: programme communautaire d'assistance technique à la Communauté des États indépendants

UE: Union européenne

1. L'EUROPE ELARGIE: UN DEFI A RELEVER

Le 1^{er} mai 2004, l'Union européenne entrera dans une nouvelle phase historique. Une population totale de plus de 450 millions d'habitants et un PIB de près de 10 000 milliards d'euros conféreront à une Union élargie à 25 pays un poids politique, géographique et économique bien plus important sur le continent européen. L'élargissement va stimuler la croissance et créer de l'emploi dans une Union européenne fondée sur des valeurs communes et le respect des libertés fondamentales. Il va redessiner les mouvements de personnes, de capitaux, de biens et de services et accentuera ainsi la diversité des cultures et des traditions. Au-delà des frontières extérieures, l'élargissement va remodeler les relations économiques et politiques que l'Union entretient avec d'autres parties du globe.

L'élargissement donne donc un nouvel élan aux efforts déployés pour se rapprocher des 385 millions d'habitants des pays qui se trouveront aux frontières extérieures terrestres et maritimes de l'Union, à savoir la Russie, les NEI occidentaux et les pays du Sud de la Méditerranée¹. Avec l'adhésion des nouveaux États membres, l'Union aura plus intérêt encore à renforcer ses relations avec ses nouveaux voisins. Au cours de la prochaine décennie et au-delà, la capacité de l'Union à garantir à ses citoyens la sécurité, la stabilité et le développement durable ne pourra plus être dissociée de l'intérêt qu'elle portera à une coopération étroite avec ses voisins.

L'interdépendance - politique et économique- de l'Union et de ses voisins est déjà une réalité. En s'affirmant parmi les grandes devises internationales, l'euro a ouvert de nouvelles perspectives d'intensification des relations économiques. Une proximité géographique accrue signifie que l'Union élargie et ses nouveaux voisins auront un égal intérêt à appuyer les efforts déployés pour favoriser les flux transnationaux de commerce et d'investissement et un intérêt commun plus important encore à oeuvrer de concert pour lutter contre les menaces transfrontalières - du terrorisme à la pollution atmosphérique. Les pays voisins sont des partenaires essentiels à l'Union européenne pour assurer un renforcement mutuel de la production, de la croissance économique et du commerce extérieur, pour garantir la stabilité politique et l'État de droit dans un espace élargi et favoriser les échanges de capital humain, d'idées, de savoirs et de cultures.

L'Union a le devoir envers ses citoyens et ceux de ses nouveaux membres, mais aussi envers ses voisins présents et à venir, de maintenir la cohésion sociale et le dynamisme économique. Elle doit promouvoir la coopération et l'intégration régionales et sous-régionales, conditions préalables à la stabilité politique, au développement économique et à la réduction de la pauvreté et des divisions sociales dans leur environnement commun.

L'ensemble des politiques de l'Union (étrangère, de sécurité, commerciale, de coopération au développement, environnementale, etc.) devront être portées à la hauteur de l'événement. En novembre 2002, le Conseil Affaires générales et relations extérieures a lancé les travaux concernant l'initiative en faveur d'une Europe élargie et a plus particulièrement souligné à cette occasion la situation de l'Ukraine, de la

¹ Sud de la Méditerranée: Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie et Tunisie. Nouveaux États indépendants occidentaux (NEI occidentaux): Ukraine, Moldova, Belarus.

Moldova et du Belarus - nouveaux voisins de l'Union se situant le long de sa frontière terrestre. En décembre 2002, le Conseil européen réuni à Copenhague a confirmé que l'Union devait saisir l'occasion offerte par l'élargissement de faire progresser les relations avec les pays voisins sur la base de valeurs communes². Il a rappelé que l'Union était déterminée à **éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà de ses nouvelles frontières**. Il a réaffirmé que l'élargissement permettrait de resserrer les liens avec **la Russie et a appelé à renforcer les relations avec l'Ukraine, la Moldova, le Belarus et les pays du Sud de la Méditerranée, en s'attachant à promouvoir les réformes ainsi qu'un développement et un commerce durables, dans le cadre d'une démarche à long terme**³. Il a également réaffirmé la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux inscrits dans le processus de stabilisation et d'association.

La présente communication explore les possibilités d'un renforcement du cadre des relations que l'Union entretient avec les pays voisins qui n'ont actuellement aucune perspective d'adhésion⁴. Elle ne s'applique donc pas aux relations entre l'Union et les pays qui restent candidats, à savoir la Turquie, la Roumanie et la Bulgarie ni aux Balkans occidentaux. La communication avance qu'une interdépendance accrue - à la fois politique et économique - peut être un moteur de stabilité, de sécurité et de développement durable tant à l'intérieur des frontières de l'Union qu'au-delà et propose que **l'Union s'emploie à créer un espace de prospérité et de bon voisinage** - un «cercle d'amis» - **caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération**.

L'Union devrait offrir à ses voisins de nouvelles perspectives d'intégration économique en contrepartie de leurs progrès concrets dans le respect des valeurs communes et la mise en oeuvre effective des réformes politiques, économiques et institutionnelles, notamment dans l'alignement de leur législation sur l'acquis. À cette fin, l'Union devrait **offrir à la Russie, aux NEI occidentaux et aux pays du Sud de la Méditerranée une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés)**.

2. VOISINAGE – DES PAYS DIFFERENTS, DES INTERETS COMMUNS

La Russie, les NEI occidentaux et les pays du Sud de la Méditerranée vivent des réalités très différentes à bien des égards, façonnées par les bouleversements géographiques, politiques et culturels qu'ont connus le continent européen et la Méditerranée au cours du 20^e siècle et qui n'ont pas nécessairement été sources de convergence.

² Notamment la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'État de droit, principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

³ Le Parlement européen a lui aussi appelé à se pencher sur la question des nouveaux voisins. Il l'a fait récemment encore dans son rapport du 12 février 2003 sur les relations entre l'Union et le Belarus.

⁴ En raison de sa localisation, le Caucase du Sud se situe pour l'instant hors du champ d'application géographique de la présente initiative.

Ces différences se reflètent dans la diversité et l'intensité des relations que l'Union entretient avec ses nouveaux voisins et des relations qui se sont nouées entre ces derniers. Alors que les relations entre l'Union et le Belarus, par exemple, ont peu progressé depuis 1996, un coup d'accélérateur a été donné ces dernières années au dialogue UE/Russie et à la coopération en matière de politique et de sécurité, d'énergie, d'environnement, de science et de technologie. La nouvelle politique de voisinage ne sera qu'un des piliers du partenariat stratégique global UE/Russie.

L'intégration et le commerce régionaux comptent parmi les objectifs reconnus de la politique de l'Union à l'égard des pays de la Méditerranée, notamment en raison des effets positifs que la création d'un marché méditerranéen plus vaste aura sur la stabilité politique et économique de la région. L'Union met en oeuvre des accords de libre-échange (ALE) avec les pays du Sud de la Méditerranée et le processus de Barcelone envisage de les étendre à d'autres produits ainsi qu'au secteur des services. L'intégration régionale sera également servie par la négociation et la mise en oeuvre rapide d'accords de libre-échange entre les partenaires méditerranéens ainsi qu'entre ces derniers et la Turquie, avec laquelle l'Union a conclu une union douanière. Alors que certains accords d'association doivent encore être ratifiés⁵, les partenaires méditerranéens sont déjà encouragés à aligner leur législation sur celle du marché intérieur.

Contrastant avec les relations contractuelles entre l'Union et tous les autres pays voisins, les accords de partenariat et de coopération (APC) en vigueur avec la Russie, l'Ukraine et la Moldova n'accordent pas de traitement commercial préférentiel et ne prévoient aucun calendrier pour le rapprochement des réglementations.

VOISINAGE ET ADHESION A L'UE

- L'article 49 du traité sur l'Union européenne dispose que tout État européen peut demander à devenir membre de l'Union. Les candidats éventuels doivent satisfaire aux critères d'adhésion: démocratie, État de droit, droits de l'homme et respect des minorités; existence d'une économie de marché viable et capacité de faire face à la pression concurrentielle; capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion (c'est-à-dire appliquer comme il se doit les règles et politiques de l'Union).
- Il est un fait que la perspective d'une adhésion est un puissant moteur de réforme - l'élargissement est indiscutablement l'instrument de politique étrangère le plus efficace de l'Union.
- Dans certains cas, la question d'une éventuelle adhésion a déjà été résolue. Toute perspective d'adhésion a, par exemple, été écartée pour les partenaires méditerranéens non européens. Dans les cas des pays européens qui ont clairement exprimé leur désir de rejoindre l'Union, la question reste ouverte.
- Dans la pratique, toutefois, toute décision sur l'expansion de l'Union à l'avenir appellera un débat sur ses limites géographiques ultimes, auquel les candidats actuels devront pouvoir participer pleinement.
- La nouvelle politique de voisinage a donc pour but de définir un cadre pour le développement d'une nouvelle relation qui, à moyen terme, ne prévoirait pas la perspective d'une adhésion ou un rôle dans les institutions de l'Union. Les problèmes pratiques posés par la proximité et le voisinage devraient donc être traités indépendamment de la question d'une éventuelle adhésion à l'Union.

⁵ Les accords d'association conclus avec la Tunisie, Israël, le Maroc, l'Autorité palestinienne et la Jordanie sont entrés en vigueur. Ceux qui ont été conclus avec l'Égypte, le Liban et l'Algérie attendent d'être ratifiés. Un accord d'association avec la Syrie est en cours de négociation.

Compte tenu de la diversité des situations de départ et des objectifs poursuivis, il est clair qu'une nouvelle démarche communautaire ne peut se ramener à une politique unique. Étant donné les écarts observés dans l'état d'avancement des réformes et le développement économique, les pays voisins devraient progresser à des rythmes différents au cours de la prochaine décennie.

À l'inverse, il est de plus en plus évident que l'Union et chacun de ses voisins partagent de nombreux intérêts. Tous les pays du nouveau voisinage ont des chances à saisir et des défis à relever s'agissant des questions de **proximité**, de **prospérité** et de **pauvreté**.

Proximité

La proximité géographique offre des possibilités et pose des défis à l'Union comme à ses voisins. Dans la déclaration de Barcelone de 1995, l'Union et ses partenaires méditerranéens ont reconnu que la proximité géographique rendait d'autant plus précieuse une politique globale fondée sur une étroite association, principe à la base de la négociation d'accords d'association avec chacun de ces pays. Dans les accords de partenariat et de coopération en vigueur avec la Russie, l'Ukraine et la Moldova, les parties sont également convenues de la nécessité d'instaurer un partenariat solide fondé sur des liens historiques et des valeurs communes. Les deux types d'accords ont pour vocation de faciliter le processus de transition grâce, notamment, au rapprochement progressif entre l'UE et les pays partenaires et de créer une zone de coopération plus vaste.

Plus spécifiquement, la proximité géographique accentue l'importance d'une série de questions liées, mais pas limitées, à la gestion de la nouvelle frontière extérieure et des flux transfrontaliers. Dans leur intérêt commun, l'Union et ses voisins doivent coopérer à la fois au niveau bilatéral et régional pour veiller à ce que les personnes et les marchandises qui franchissent la frontière à des fins légitimes ne soient pas bloquées ou retardées par leurs politiques en matière de migration, leurs formalités douanières et leurs contrôles aux frontières. Les infrastructures, une gestion efficace des frontières et des réseaux interconnectés de transport, d'énergie et de télécommunications seront plus essentiels que jamais au développement du commerce et des investissements. La proximité resserre les liens culturels transfrontaliers, notamment entre les populations d'une même ethnie/culture. De même, il conviendra d'adopter des démarches conjointes pour lutter ensemble contre les menaces à la sécurité commune découlant du caractère transfrontalier des risques écologiques et nucléaires, des maladies transmissibles, de l'immigration clandestine, des trafics, de la criminalité organisée ou encore des réseaux terroristes.

Prospérité et pauvreté

L'Union ne peut confiner sa nouvelle politique à l'égard des pays voisins aux seules régions frontalières. Pour créer un espace de stabilité et de prospérité partagée avec ses voisins, elle doit accompagner sa politique de proximité de mesures visant à

s'attaquer aux racines de l'instabilité politique, de la vulnérabilité économique, des lacunes institutionnelles, des conflits, de la pauvreté et de l'exclusion sociale⁶.

La plupart des pays situés au sud et à l'est de l'Union ont un PIB nominal par habitant inférieur à 2000 euros⁷. Sur la dernière décennie, la pauvreté et l'exclusion sociale ont gagné rapidement du terrain en Russie et dans les NEI occidentaux, en raison de la chute de la production et d'une répartition toujours plus inégale des revenus, ce qui a accru le risque d'éclatement politique et social. Le PIB russe n'atteint encore que les deux tiers de son niveau de 1989, tandis que celui de la Moldova reste inférieur à la moitié de son niveau antérieur. D'aucuns l'ignorent peut-être, mais le taux de croissance du PIB par habitant des pays de la Méditerranée est lui aussi très faible. L'Égypte, Israël et la Tunisie sont les seuls pays où ce taux a dépassé les 2 % depuis 1975. En Algérie, par exemple, il est légèrement négatif. Seule l'Afrique subsaharienne a un taux de croissance général plus bas que ces deux régions. La Moldova est de loin le pays voisin le plus pauvre (417 euros par habitant⁸), suivie par l'Ukraine (855 euros). Israël est le pays voisin le plus riche (19 578 euros), suivi du Liban, qui a toutefois un PIB beaucoup plus faible (5 284 euros), et, à quelque distance, de la Russie (2 382 euros). Plusieurs pays - Belarus, Égypte, Maroc, Cisjordanie/bande de Gaza et Syrie- ont un PIB par habitant trois à quatre fois plus élevé que celui de la Moldova (1 292 - 1 663 euros).

Malgré son faible taux de croissance, la Méditerranée reste relativement épargnée par la pauvreté absolue⁹. En revanche, la pauvreté relative y est bien présente, puisque près de 30 % de la population disposent de moins de 2 USD par jour pour vivre et que le taux d'analphabétisme demeure élevé. Seul 0,6 % de la population utilise l'internet et 1,2 % seulement a accès à un ordinateur¹⁰. En Russie et dans les NEI occidentaux, les taux de pauvreté ont fortement progressé depuis 1990. La tendance s'est quelque peu inversée en Russie ces dernières années.

La démocratie, le pluralisme ainsi que le respect des droits de l'homme, des libertés civiles, de l'État de droit et des normes fondamentales du travail sont autant de conditions préalables à la stabilité politique ainsi qu'à un développement socio-économique pacifique et durable. La plupart des pays de la Méditerranée, les NEI occidentaux et la Russie ont connu, par le passé, des gouvernements autocratiques et non démocratiques peu portés sur la protection des droits de l'homme et des libertés individuelles. En règle générale, les NEI occidentaux et la Russie se sont employés, ces douze dernières années, à instaurer la démocratie et l'économie de marché. Dans la majorité des pays de la Méditerranée, toutefois, la réforme politique a progressé au ralenti.

Le commerce et les investissements sont indispensables à la croissance économique et à l'emploi. Pour garantir un approvisionnement sûr et durable en énergie, il faudra consentir d'énormes investissements supplémentaires en Russie, dans les NEI

⁶ Comme précisé dans la déclaration du Conseil et de la Commission du 10 novembre 2000 sur la politique de développement de l'Union européenne.

⁷ Voir l'annexe pour les statistiques sur le PIB, le commerce et les investissements, les flux migratoires et l'aide.

⁸ Estimations nominales pour 2001, rapport de la BERD sur la transition, 2002.

⁹ Personnes gagnant moins d'1USD par jour (en parité de pouvoir d'achat).

¹⁰ Rapport du PNUD sur le développement humain dans le monde arabe.

occidentaux et dans les pays de la Méditerranée. Parallèlement, une diversification de l'économie au profit des industries et des services à forte intensité de main d'oeuvre et donc sources d'emploi s'impose non seulement pour les pays relativement pauvres en ressources comme l'Ukraine, la Moldova et le Maroc, mais aussi pour les pays riches en énergie comme l'Algérie et la Russie. L'énergie domine les importations en provenance des deux régions, davantage encore pour la Russie que pour les NEI occidentaux ou le Sud de la Méditerranée, où les textiles et les produits agricoles entrent pour une grande part dans les importations en provenance de certains pays tels que la Moldova, le Maroc et la Tunisie. En 2001, année marquée par un cours élevé du pétrole, les exportations de la Russie et des NEI occidentaux, d'une part, et des pays de la Méditerranée, d'autre part, à destination de l'Union ont avoisiné les 60 milliards d'euros pour chacune des deux régions, tandis que leurs importations en provenance de l'Union ont à peine dépassé la moitié de leurs exportations. À titre comparatif, en 2001 toujours, les importations et les exportations entre la Hongrie et l'Union représentaient respectivement quelque 25 milliards d'euros au total. Tous les pays voisins souffrent d'un faible taux d'investissement étranger direct par rapport aux pays qui ont un niveau de développement comparable et par rapport à leurs besoins. Ainsi, en Russie, par exemple, le taux d'investissements étrangers par habitant représente moins d'un sixième de celui de la Pologne, sans compter que, sur la dernière décennie, les fuites de capitaux russes vers l'étranger se sont élevées à 20 milliards d'USD par an en moyenne.

Il faut, pour étendre les bénéfices d'une accélération de la croissance économique à l'ensemble des secteurs de la société, mener des actions concrètes visant à favoriser l'inclusion sociale à travers des politiques économiques, sociales et de l'emploi complémentaires. Il importe tout autant d'accorder de l'attention à des secteurs tels ceux de l'éducation, de la santé, de la formation et du logement. L'efficacité environnementale et l'efficacité économique devraient également être améliorées de concert. La grave pollution de l'environnement et la mauvaise gestion des déchets toxiques et nucléaires affectent la santé et les conditions de vie de la population de nombreux pays voisins et contribuent à réduire l'espérance de vie dans certains d'entre eux. Parallèlement, le gaspillage et l'utilisation inefficace des ressources naturelles menacent la croissance économique actuelle et, surtout, future.

Pour maximiser l'activité économique et la production et accélérer la croissance économique, il faut en outre un système juridique efficient géré par des instances réglementaires puissantes et un appareil judiciaire efficace et indépendant doté des pouvoirs nécessaires pour protéger les droits de propriété.

PROMOUVOIR LA COOPERATION REGIONALE ET INTRAREGIONALE

- Le partenariat euro-méditerranéen offre un cadre politique solide aux relations entre l'Union et les pays méditerranéens. Depuis son adoption en 1995, la déclaration de Barcelone a donné naissance à une coopération et à un dialogue ininterrompus malgré les turbulences politiques dans la région.
- Pour ce qui est de la dimension bilatérale des relations de l'Union, elle repose sur un cadre fondamental similaire pour les deux groupes de pays: des accords d'association ou de partenariat et de coopération, instaurant notamment un dialogue politique, accompagnés de programmes nationaux Meda/Tacis et d'accords spécifiques (réadmission, pêche, etc). La grande différence est l'existence, pour la zone Méditerranéenne, d'une dimension régionale explicite qui encourage le développement d'initiatives et de la coopération intrarégionales dans un large éventail de secteurs. Cette politique en faveur de la coopération intrarégionale est définie dans trois chapitres de la déclaration de Barcelone qui complètent le cadre

bilatéral: le chapitre «politique et sécurité», le chapitre «économie et finance» et le chapitre «dimension sociale, culturelle et humaine». Depuis 1995, les ministres des affaires étrangères des 15 +12 se sont réunis à sept reprises. Seize réunions ont également été organisées entre des ministres dotés de compétences sectorielles. Ces réunions ont été à l'origine d'un certain nombre d'initiatives communes de coopération financées au titre du programme régional Meda.

- Sur la future frontière extérieure orientale, la coopération économique régionale entre les NEI occidentaux, déjà sur les rails, est axée sur les flux traditionnels de commerce et d'investissement de et vers la Russie. Jusqu'ici, toutefois, la politique de l'Union à l'égard de la Russie et des NEI occidentaux n'a pas mis l'accent sur la coopération politique et/ou l'intégration économique au niveau de la région.
- La Dimension septentrionale constitue actuellement le seul cadre régional dans lequel l'Union et ses partenaires de l'Est abordent ensemble les problèmes transnationaux et transfrontaliers, mais seule la Russie y participe.
- L'intensification de la coopération et de l'intégration régionales et sous-régionales entre les pays du Sud de la Méditerranée sera fortement encouragée dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage de l'Union. De nouvelles initiatives visant à favoriser la coopération régionale entre la Russie et les NEI occidentaux pourraient également être envisagées. Elles pourraient s'inspirer de la Dimension septentrionale pour aborder les problèmes de voisinage dans un contexte plus global et plus large.

Il ne faut jamais sous-estimer l'impact des conflits, surtout lorsqu'ils sont longs, sur le développement économique et politique. Aussi longtemps qu'un conflit n'est pas résolu, il y a risque d'extension au-delà des frontières. Les conflits et les divisions politiques que la région méditerranéenne a connus ces cinquante dernières années (Sahara occidental, Palestine) ont fortement retardé son développement. Les petits États non reconnus, comme la Transnistrie, attirent la criminalité organisée et peuvent déstabiliser voire bloquer le processus de construction de l'appareil de l'État, de consolidation politique et de développement durable.

Il est clairement dans l'intérêt de l'Union de veiller à ce que ces défis communs soient relevés.

3. UNE VISION NOUVELLE ET UNE OFFRE NOUVELLE

L'Union peut et devrait s'employer à étendre aux pays voisins les effets bénéfiques de l'élargissement sur la stabilité politique et économique et à réduire les éventuels écarts de prospérité. À cet effet, elle devrait inscrire sa démarche dans une **vision claire** des relations plus étroites et plus cohérentes qu'elle souhaite entretenir avec ses voisins à moyen et à long terme. Pour la décennie à venir, ou pour une période plus longue, l'Union devrait s'efforcer de consolider et de concentrer sa politique de voisinage actuelle à l'égard de ces deux régions sur deux objectifs généraux, à savoir:

- **oeuvrer avec ses partenaires pour réduire la pauvreté et créer un espace de prospérité et de valeurs partagées, fondé sur une intégration économique accrue, des relations politiques et culturelles plus intenses, une coopération transfrontalière renforcée et une prévention conjointe des conflits;**
- **subordonner l'offre d'avantages concrets et de relations préférentielles aux progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réforme politique et économique et l'inscrire ainsi dans un cadre différencié.**

La mise en place d'un marché paneuropéen ouvert et intégré, fondé sur des règles compatibles ou harmonisées et sur la poursuite de la libéralisation, aurait

d'importantes retombées positives, économiques et autres, pour l'Union et ses voisins. L'existence d'un cadre politique, réglementaire et commercial qui renforce la stabilité économique et institutionnalise l'État de droit attirera les investisseurs dans les pays partenaires et réduira leur vulnérabilité aux chocs extérieurs. La poursuite de l'ouverture des marchés au moyen d'accords préférentiels couvrant les biens et les services sera d'autant plus bénéfique si elle s'accompagne de mesures visant à faciliter l'activité économique. De plus, pour garantir un développement durable, il faut que chacun comprenne que l'adoption d'un éventail plus large de politiques, dont la protection de l'environnement, imprimera un rythme plus rapide à la croissance économique. La **coopération** dans les domaines de la recherche et de la science peut être source de progrès technologique. L'acquis communautaire constitue un modèle éprouvé pour l'établissement de marchés viables et l'adoption de normes communes en matière de produits industriels, de services, de transport, d'énergie et de réseaux de télécommunications, de protection de l'environnement et des consommateurs, de santé, de conditions de travail et d'exigences minimales de qualité. L'Union pourrait accorder une aide au développement plus importante et mieux ciblée à l'appui de la réforme afin de contribuer à la mise en place des capacités administratives nécessaires et d'atténuer les coûts sociaux de la transition.

L'Union devrait offrir à ses voisins de nouvelles perspectives d'intégration économique en contrepartie de leurs progrès concrets dans le respect des valeurs communes et la mise en oeuvre effective des réformes politiques, économiques et institutionnelles, notamment dans l'alignement de leur législation sur l'acquis. Plus spécifiquement, **elle devrait leur offrir une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libéralisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés)**. Si un pays atteint ce niveau, il est aussi proche qu'il peut l'être de l'Union sans en être membre¹¹. L'Union devrait donc se montrer disposée à coopérer étroitement avec les pays voisins désireux de progresser dans la réforme et à les aider à renforcer leur capacité de transposition et de mise en oeuvre de certains pans de l'acquis communautaire.

La démarche de l'Union européenne pourrait donc s'articuler sur les axes suivants:

❑ **EXTENSION DU MARCHÉ INTERIEUR ET STRUCTURES REGLEMENTAIRES:** l'adoption de règles et de normes communes est essentielle pour permettre à nos voisins d'accéder au marché intérieur de l'Union élargie et d'en retirer les bénéfices ainsi que pour créer un environnement économique plus stable. L'acquis communautaire, qui a permis la mise en place d'un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, garantissant la concurrence et l'égalité des conditions d'activité grâce à l'adoption de normes communes et intégrant la protection de la santé, des consommateurs et de l'environnement, pourrait servir de modèle aux pays qui s'engagent dans une réforme économique et institutionnelle.

Les accords d'association tout comme les accords de partenariat et de coopération ébauchent un programme de rapprochement des législations et des réglementations,

¹¹ Discours prononcé par le président Prodi lors de la sixième conférence mondiale du réseau ECSA qui s'est tenue à Bruxelles les 5 et 6 décembre 2002.

sans pour autant fixer de calendrier. Dans le cas des NEI occidentaux, ce rapprochement pourrait être calqué sur le modèle actuellement testé dans le cadre de l'initiative concernant l'Espace économique européen commun (EEEC) lancée avec la Russie. L'EEEC lui-même devrait être développé de manière à définir le calendrier d'un rapprochement plus large et plus profond des législations communautaire et russe. La participation à des actions et programmes communautaires choisis portant, notamment, sur la protection des consommateurs, la normalisation, l'environnement et la recherche devrait être ouverte à tous les pays voisins. Pour accompagner ce rapprochement des réglementations, l'Union devrait aider les pays partenaires à continuer à développer leur politique de l'entreprise.

❑ **RELATIONS COMMERCIALES PREFERENTIELLES ET OUVERTURE DU MARCHÉ:** bien qu'une libéralisation préalable des échanges ne soit pas nécessaire pour que les pays partenaires puissent récolter les bénéfices d'un alignement de leurs réglementations et structures économiques sur celles de l'Union, un commerce plus ouvert est une composante essentielle de l'intégration du marché.

Comme le prévoit le processus de Barcelone, les accords de libre-échange déjà en place avec les pays méditerranéens devraient être étendus pour assurer une couverture plus complète des biens et des services. L'intégration du marché exige de nos partenaires qu'ils concluent des accords de portée similaire entre eux et avec la Turquie. Pour la Russie et les NEI occidentaux, les accords de partenariat et de coopération envisagent la création de zones de libre-échange, mais ne prévoient pas de calendrier. Des objectifs et des critères de référence pourraient être définis. Il importe d'étaler le rapprochement économique pour que la libéralisation soit réellement au service du développement. Pour la Moldova, qui ne possède pas actuellement la force concurrentielle ou la capacité administrative nécessaire pour assumer les obligations réciproques d'un accord de libre-échange, l'Union est disposée à envisager de nouvelles initiatives visant à accorder un meilleur accès au marché dans le respect des règles de l'OMC.

❑ **PERSPECTIVES EN MATIERE DE MIGRATION LEGALE ET DE CIRCULATION DE PERSONNES:** l'Union et ses pays partenaires ont un intérêt commun à ce que la nouvelle frontière extérieure n'entrave pas les échanges commerciaux, sociaux et culturels, ni la coopération régionale. Dans un contexte de déclin démographique et de vieillissement de la population, de mondialisation et de spécialisation, il peut être avantageux, pour l'Union et ses voisins, d'instaurer des mécanismes permettant aux travailleurs de passer d'un territoire à l'autre pour se rendre là où leurs compétences sont le plus nécessaires - même si l'objectif à long terme reste la libre circulation des personnes et des travailleurs. Les échanges culturels et techniques pourraient être grandement favorisés par l'adoption, de la part des États membres de l'Union, d'une politique de visas de long séjour.

La mise en place d'un système efficace et convivial de gestion du petit trafic frontalier est un volet essentiel de toute politique de développement régional. L'Union examine actuellement le moyen de faciliter le passage des frontières extérieures par les ressortissants de pays tiers résidant dans les zones frontalières, qui ont des raisons légitimes et valables de franchir régulièrement la frontière et ne constituent pas une menace pour la sécurité. L'Union pourrait aussi essayer de faciliter la circulation des citoyens des pays voisins participant à des actions et programmes communautaires. Ses États membres devraient également envisager la possibilité d'accorder l'accès sans

visa aux titulaires de passeports diplomatiques et de service. Par ailleurs, pour autant que les conditions soient réunies, l'Union devrait se montrer disposée à envisager d'étendre l'application des régimes d'exemption de visa. Elle devrait également définir une démarche commune pour assurer l'intégration des ressortissants étrangers en mettant l'accent sur les citoyens des pays voisins résidant légalement sur son territoire. L'Union devrait soutenir les efforts déployés par les pays voisins pour lutter contre la migration clandestine et instaurer des mécanismes efficaces en cas de retour et, plus spécialement, pour les migrants clandestins en transit. La conclusion d'accords de réadmission avec tous les pays voisins, à commencer par le Maroc, la Russie, l'Algérie, l'Ukraine, le Belarus et la Moldova sera un jalon dans la lutte commune contre la migration clandestine.

❑ **INTENSIFICATION DE LA COOPERATION EN MATIERE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LES MENACES COMMUNES POUR LA SECURITE:** il convient d'accorder la priorité à la coopération, aux actions conjointes et à l'assistance en matière de lutte contre les menaces pour la sécurité que sont le terrorisme, la criminalité organisée transnationale, la fraude douanière et fiscale, les risques nucléaires et écologiques ou encore les maladies transmissibles.

La lutte contre le crime organisé exige à la fois l'adoption de mesures nationales et l'intensification des actions bilatérales et multilatérales. Il faudrait accorder une attention particulière aux trafics de stupéfiants, à la traite des êtres humains, au trafic des clandestins, à la fraude, à la contrefaçon, au blanchiment d'argent et à la corruption. L'Union devrait étudier les possibilités qui s'offrent à elle de collaborer plus étroitement encore avec les pays voisins pour développer la coopération policière et judiciaire et l'assistance juridique mutuelle. La démarche adoptée dans le plan d'action UE/Russie contre le crime organisé et dans le plan d'action en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI) avec l'Ukraine, qui prévoit la tenue d'un tableau de bord, pourrait être adaptée à d'autres pays voisins. L'Union devrait mettre sa coopération avec les pays de la Méditerranée à profit pour lancer les réformes du système judiciaire, améliorer la formation des forces de police et développer d'autres formes de coopération en matière de lutte contre la criminalité organisée. La lutte contre le terrorisme pourrait se prêter à une coopération plus étroite. L'Union devrait également aider ses nouveaux voisins à utiliser tous les instruments internationaux mis en place dans ce domaine, notamment par les Nations unies. L'accent politique et l'aide de l'Union doivent continuer à porter sur les efforts d'assainissement nucléaire dans le nord-ouest de la Russie et sur le suivi de la fermeture de la centrale nucléaire de Tchernobyl. Les efforts de lutte contre la pollution transfrontalière - atmosphérique, maritime, aquatique ou terrestre - devraient s'inspirer de la démarche fondée sur la collaboration adoptée dans le cadre du Partenariat pour l'environnement de la Dimension septentrionale (NDEP) et de la Task force Danube-mer Noire.

❑ **PLUS GRANDE IMPLICATION POLITIQUE DE L'UNION DANS LA PREVENTION DES CONFLITS ET LA GESTION DES CRISES:** le partage de valeurs communes, des institutions démocratiques fortes et une compréhension commune de la nécessité d'institutionnaliser le respect des droits de l'homme permettront un dialogue plus étroit et plus ouvert sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (PESC) et sur le développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Les relations de voisinage impliquent un partage des tâches et des responsabilités face aux menaces pour la stabilité que sont les conflits et l'insécurité.

L'Union devrait participer plus activement à la recherche d'une solution aux différends concernant la Palestine, le Sahara occidental et la Transnistrie (en soutenant les efforts de l'OSCE et d'autres médiateurs). En s'impliquant davantage dans la gestion des crises en cas de menace régionale spécifique, l'Union prouverait de manière tangible sa volonté de supporter une plus grande part du fardeau du règlement des conflits dans les pays voisins. Une fois le conflit résolu, les capacités civiles et de gestion des crises de l'Union pourraient être affectées au maintien de la sécurité intérieure. Il faudrait trouver des sources de financement supplémentaires pour assurer la reconstruction et le développement après le rétablissement de la paix.

□ **RENFORCEMENT DES EFFORTS DE PROMOTION DES DROITS DE L'HOMME, D'INTENSIFICATION DE LA COOPERATION CULTURELLE ET D'AMELIORATION DE LA COMPREHENSION MUTUELLE:** le partage de valeurs et la compréhension mutuelle jettent notamment les bases d'un approfondissement des relations politiques et d'une intensification de la coopération en matière de justice et de sécurité, d'amélioration de l'environnement et de gouvernance. Il ne faut pas sous-estimer l'importance du dialogue entre les civilisations et des échanges libres d'idées entre personnes de cultures, de religions et de traditions différentes. L'Union devrait contribuer au développement d'une société civile florissante afin de favoriser le respect de libertés fondamentales telles que la liberté d'expression et d'association. Elle doit aussi déployer des efforts supplémentaires pour améliorer son image dans les pays voisins et combattre les stéréotypes qui affectent la perception de ces derniers à l'intérieur de ses frontières.

Les actions et programmes communautaires en matière de recherche, d'éducation et de culture ainsi que les programmes d'échanges bilatéraux devraient être étendus. Les programmes d'échanges entre jeunes et entre universités, la mise en place de programmes d'études européens, l'ouverture de nouveaux Euro Info Centres, les activités «de personne à personne», notamment les programmes de visites/d'échanges de professionnels, les activités menées dans le domaine des médias ainsi que les formations et les échanges de journalistes méritent qu'on s'y attarde. Les idées véhiculées par les nouveaux États membres devraient recevoir un accueil favorable. Les échanges régionaux portant sur la formation à la gouvernance et aux droits de l'homme se sont révélés bénéfiques et devraient être poussés plus avant. Dans la région de la Méditerranée, les travaux pourraient être placés sous les auspices de la Fondation euro-méditerranéenne. L'Union, en coopération avec les États membres, devrait se pencher sur le renforcement de sa politique d'information en Russie et dans les NEI occidentaux. Les possibilités de jumelage entre les autorités locales et les organisations de la société civile ainsi que la coopération judiciaire devraient être pleinement exploitées. Une campagne d'information PRINCE sera lancée pour sensibiliser l'opinion publique européenne aux avantages et aux défis découlant de l'Europe élargie.

□ **INTEGRATION AUX RESEAUX DE TRANSPORT, D'ENERGIE ET DE TELECOMMUNICATIONS ET A L'ESPACE EUROPEEN DE RECHERCHE:** pour s'intégrer parfaitement au marché et à la société de l'Union, il faut des infrastructures et des réseaux compatibles et interconnectés ainsi que des réglementations harmonisées. Les initiatives communautaires telles que les réseaux transeuropéens (RTE), Galileo et autres activités de recherche devraient prévoir des stratégies pour les voisins de l'Est et du Sud.

Des projets d'interconnexion des infrastructures et de rapprochement et d'harmonisation des réglementations en matière de transport, d'énergie et de télécommunications (réseaux transeuro-méditerranéens) sont élaborés dans le cadre du programme régional Meda. Ils seront financés par des prêts et des fonds de capital-risque accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) au titre de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) ainsi que par d'autres institutions financières internationales (IFI). L'Union européenne devrait encourager et soutenir les marchés des télécommunications dans les pays voisins, en améliorant les possibilités d'accès à l'internet à usage professionnel et privé et en promouvant le développement d'économies fondées sur le savoir. Comme précisé dans le 6^e programme-cadre de recherche et de développement technologique (RDT), l'Union devrait faire en sorte d'ouvrir l'espace européen de recherche (ERE) afin d'y intégrer les communautés scientifiques des pays voisins, d'exploiter les résultats de la recherche, de stimuler l'innovation et d'accroître les ressources humaines et les capacités de recherche.

☐ **NOUVEAUX INSTRUMENTS DE PROMOTION ET DE PROTECTION DES INVESTISSEMENTS:** l'instauration d'un climat plus stable et plus favorable aux investissements nationaux et étrangers est essentielle pour réduire l'écart de développement entre l'Union et ses voisins. Les investissements étrangers peuvent encourager la réforme et améliorer la gouvernance tout en contribuant aux transferts de savoir-faire et de techniques de gestion ainsi qu'à la formation du personnel local.

Les accords qui seront conclus à l'avenir avec nos voisins pourraient comporter des dispositions réciproques accordant le traitement national aux sociétés et renforçant le cadre général de protection des investissements. L'Union devrait continuer à soutenir la lutte contre la corruption en consolidant l'État de droit et l'indépendance de l'appareil judiciaire. Elle devrait contribuer au renforcement des initiatives favorisant le dialogue entre les entreprises de l'Union et des pays voisins. La Table ronde des industriels UE-Russie et les sommets euro-méditerranéens des milieux d'affaires ont été utiles aux entrepreneurs, qui y ont puisé des suggestions pratiques sur la façon d'améliorer le climat des investissements et des affaires dans les pays voisins. Les organismes régionaux représentant les entrepreneurs et les associations d'entreprises européennes dans les pays voisins sont autant de partenaires précieux dans ce domaine.

☐ **AIDE A L'INTEGRATION AU SYSTEME COMMERCIAL MONDIAL:** l'adhésion à l'OMC fait partie intégrante de tout programme économique concret et est essentielle pour tisser des liens commerciaux et attirer les investissements.

L'Union devrait s'employer à accélérer les négociations entre l'OMC et les pays candidats - Russie, Ukraine, Algérie, Liban et Syrie - et continuer à offrir une assistance en vue d'une adhésion aussi rapide que possible dans des conditions acceptables. Les programmes Tacis et Meda pourraient proposer davantage d'assistance technique liée au commerce et de formations portant sur la coopération douanière et la facilitation des échanges, sur les droits de propriété intellectuelle et la régulation du secteur des services ou encore sur la transposition et la mise en oeuvre de la réglementation du marché intérieur.

☐ **ASSISTANCE RENFORCEE ET MIEUX ADAPTEE AUX BESOINS:** la proximité demande une intensification des actions visant à encourager la coopération et le

développement transfrontaliers et transnationaux tant au niveau local que régional, ce qui inclut le renforcement de toute forme de coopération économique, juridique et sociale par-delà les frontières, notamment entre les autorités locales et régionales et les acteurs de la société civile. L'Union et ses voisins devraient oeuvrer de concert pour faciliter la gestion commune des flux migratoires et du transit frontalier et lutter contre la criminalité organisée, notamment contre les trafics illégaux, ainsi que contre la corruption, la fraude, les risques écologiques et nucléaires et les maladies transmissibles. Les instruments de coopération de l'Union doivent être suffisamment souples pour répondre à l'ensemble des besoins.

Pour la Russie et les NEI occidentaux, les contraintes de la coordination entre les instruments communautaires existants font obstacle aux actions transfrontalières et sous-régionales. Tenant compte des contraintes susceptibles d'apparaître à court terme, la Commission va étudier la possibilité de créer un nouvel instrument de voisinage qui s'appuiera sur les expériences positives de promotion de la coopération transfrontalière des programmes Phare, Tacis et INTERREG¹². Cet instrument se focalisera sur les problèmes transfrontaliers et favorisera la coopération régionale et sous-régionale ainsi que le développement durable le long de la frontière orientale. Pour la Méditerranée, il faudrait s'assurer qu'un pareil instrument de proximité unifié puisse également s'appliquer aux courtes traversées maritimes (entre l'Union élargie et certains pays partenaires dans le cadre du processus de Barcelone). En contrepartie des progrès réalisés dans la mise en oeuvre des réformes, l'Union devrait intensifier l'aide visant à atténuer les effets de la transition sur les franges pauvres et vulnérables de la population. Elle devrait augmenter les aides directes non remboursables et l'assistance budgétaire destinées à permettre aux NEI occidentaux de s'attaquer à la pauvreté, aux inégalités sociales et économiques ainsi qu'à l'exclusion en vue d'une meilleure cohésion sociale. Les critères d'éligibilité à l'assistance macrofinancière (AMF) exceptionnelle de l'Union demandent à être clarifiés. Quant à la nécessité d'un règlement-cadre AMF, elle pourrait être réévaluée.

□ **NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT:** l'assistance technique et les aides non remboursables accordées par l'Union ne sont pas les seuls moyens de promouvoir la réforme ou d'attirer les investissements privés. Les institutions financières internationales ont un rôle à jouer dans la lutte contre la pauvreté en aidant à atténuer les conséquences sociales de la transition, en accélérant les réformes, en favorisant les investissements ou encore en développant les infrastructures et le secteur privé.

Les instruments financiers de la Communauté et la BEI devraient continuer à soutenir les investissements en infrastructures dans la zone Méditerranée. La FEMIP ou, après examen du Conseil, une éventuelle banque euro-méditerranéenne permettra d'apporter un appui supplémentaire au développement du secteur privé dans la région. En Russie et dans les NEI occidentaux, les initiatives soutenues par la Communauté, la BERD et la BEI demandent à être renforcées. Bien qu'elle doive maintenir son soutien à la BERD, dont le rôle est essentiel, l'Union pourrait aussi envisager d'augmenter de manière progressive et ciblée les prêts de la BEI à la Russie et de les étendre à l'Ukraine, à la Moldova et, enfin, au Belarus. L'Union devrait veiller à ce que les

¹² Des considérations similaires s'appliquent aux aspects transfrontaliers du programme CARDS en faveur des Balkans occidentaux, même si ceux-ci sont hors de la portée géographique du présent document

institutions financières internationales tiennent dûment compte de l'importance des dépenses d'éducation, de santé et de sécurité sociale dans leurs politiques à l'égard des pays voisins.

4. UNE APPROCHE DIFFERENCIEE ET PROGRESSIVE FONDEE SUR DES CRITERES DE REFERENCE

L'objectif à long terme des initiatives évoquées au chapitre 3 est d'évoluer vers un cadre dans lequel l'Union et ses voisins finiront pas entretenir des relations comparables aux liens politiques et économiques étroits qui caractérisent aujourd'hui l'Espace économique européen. À cet effet, les partenaires devront souscrire des obligations nettement plus vastes et contraignantes, surtout en matière d'alignement sur la législation communautaire. La nouvelle politique de voisinage ne devrait pas pour autant l'emporter sur le cadre actuel des relations de l'Union avec la Russie et les NEI occidentaux, d'une part, et les pays du Sud de la Méditerranée, d'autre part, mais le compléter et s'inspirer des politiques et mécanismes existants.

BELARUS

- Les relations entre l'Union et le Belarus ont marqué le pas, en 1996-97, à la suite du grave recul de la démocratie et des droits de l'homme et, notamment, du remplacement du parlement élu démocratiquement par une assemblée nationale désignée par le président, en violation de la constitution de 1994.
- Le Conseil Affaires générales a réagi en 1997 en gelant la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération signé en 1995 et en limitant les contacts au niveau ministériel et l'aide communautaire au Belarus.
- En dépit des interventions répétées de l'Union européenne, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe depuis 1997, le Belarus n'a cessé de déroger aux engagements pris au Conseil de l'Europe et à l'OSCE. Le différend qui l'a opposé à l'OSCE au sujet du bureau de cette dernière à Minsk a amené les 14 États membres à imposer une interdiction de visa à l'égard des représentants du gouvernement en novembre 2002.
- L'Union doit choisir: soit elle laisse la situation aller à la dérive - politique qui pourrait coûter cher à la population et empêcher l'Union d'intensifier la coopération sur les questions d'intérêt mutuel - soit elle s'engage, au risque d'envoyer un signal d'appui à des politiques s'écartant de ses valeurs.
- À l'approche des élections législatives de 2004, l'Union devrait tendre vers un engagement progressif et mesurable en vue de créer des conditions propices à la tenue d'élections libres et équitables et, une fois cet objectif atteint, d'intégrer le Belarus dans sa politique de voisinage sans faillir à son engagement envers les valeurs démocratiques communes.

Comme précisé plus haut, les relations entre l'Union et les pays voisins n'en sont pas toutes au même point. Certains partenaires ont déjà conclu des accords de libre-échange de portée variable, tandis que d'autres ont entamé un processus visant au développement d'un partenariat stratégique dont un des aspects est l'intégration économique avec l'Union. Bien que l'Union doive tendre vers une approche plus cohérente offrant les mêmes perspectives à l'ensemble des pays voisins et fixant les mêmes exigences pour chacun d'eux, la **différenciation** entre les pays devrait rester à la base de la nouvelle politique de voisinage.

L'objectif général sera d'oeuvrer avec les pays partenaires pour favoriser le processus de réforme politique et économique, de promouvoir l'intégration économique et le développement durable et d'offrir une aide et un appui politiques. L'Union devrait partir du principe que les institutions nationales doivent être capables de mener à bien

la transition de manière à se conformer aux normes et obligations internationales qu'elles soient de nature politique ou juridique ou qu'elles aient trait aux droits de l'homme. La capacité des partenaires à s'engager dans un processus de réforme rapide et de transition profonde varie et est, dans certains cas, limitée. Ils devront faire montre d'un engagement solide à renforcer leur capacité administrative, institutionnelle et juridique. L'Union n'a, par conséquent, d'autre choix que d'adopter une démarche progressive. Les avantages exposés au chapitre 3, notamment l'accroissement de l'aide financière, devraient être accordés de manière à stimuler et à récompenser les réformes - réformes que les politiques et les mesures d'encouragement actuelles de l'Union n'ont pas toujours réussi à faire aboutir à ce jour. L'engagement de l'Union devrait donc être **progressif et subordonné au respect d'objectifs de réforme préalablement fixés**. L'octroi de nouveaux avantages devrait aller de pair avec les progrès réalisés par les pays partenaires dans la mise en oeuvre des réformes politiques et économiques. En l'absence de progrès, aucune nouvelle perspective ne sera offerte.

La présente communication propose de définir les principes de différenciation et de progressivité dans des **programmes d'action** nationaux et/ou régionaux. Il s'agirait de documents de politique regroupant les travaux en cours et à venir dans toute la gamme des relations que l'Union entretient avec voisins, afin de fixer clairement les objectifs stratégiques globaux et les critères de référence à l'aune desquels les progrès seront évalués sur plusieurs années. Ils devraient être concis et complétés, le cas échéant, par des programmes plus détaillés portant sur la coopération sectorielle.

La fixation d'objectifs et de **critères de référence** clairs et collectifs définissant ce que l'Union attend de ses partenaires permettra de garantir la cohérence et la crédibilité de la démarche adoptée pour les différents pays. L'adoption de critères de référence offre aux pays partenaires une meilleure prévisibilité et une plus grande certitude que la «conditionnalité» classique. L'Union pourrait utiliser des critères de référence politiques et économiques pour mesurer les progrès accomplis dans des secteurs clés de la réforme par rapport aux objectifs préalablement fixés. Au-delà des aspects réglementaires et administratifs directement liés à l'intégration du marché, la ratification et la mise en oeuvre d'engagements internationaux démontrant le respect des valeurs communes et, plus particulièrement, des valeurs codifiées dans la Déclaration des droits de l'homme des Nations unies ainsi que dans les normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe pourraient compter parmi les principaux critères de référence. Ces critères devraient, autant que possible, être définis en étroite coopération avec les pays partenaires afin qu'ils puissent se les approprier et s'engager.

Certaines organisations internationales, notamment l'OSCE, le Conseil de l'Europe et l'Organisation internationale du travail (OIT), et les institutions financières internationales pourraient intervenir dans ce processus de définition. Il faudrait, pour ce faire, qu'elles soient déjà engagées dans des actions à l'appui des réformes en question.

Les programmes d'action et les critères de référence y afférents devraient être adoptés par le Conseil sur proposition de la Commission, si possible après discussion avec les pays partenaires concernés. Une fois adoptés, ces programmes d'action supplanteront les stratégies communes pour devenir les principaux documents exposant la politique suivie à moyen terme par l'Union dans ses relations avec ces pays.

Pour ce qui est du **cadre institutionnel et contractuel** défini par les accords d'association et les accords de partenariat et de coopération, la mise en oeuvre et l'exploitation de toutes les dispositions des accords existants restent une condition préalable à toute évolution.

LIBYE

- L'Union n'entretient aucune relation contractuelle avec la Libye.
- En avril 1999, après la suspension des sanctions de l'ONU, ce pays a obtenu le statut d'observateur au processus de Barcelone et a été invité à y adhérer à part entière dès que les sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies auront été définitivement levées et qu'il aura accepté la totalité de l'acquis de Barcelone.
- L'Union a suspendu les sanctions à l'encontre de la Libye et a levé les restrictions applicables au personnel des ambassades et consulats ainsi qu'aux visas. L'embargo sur les exportations d'armes reste en vigueur.
- Bien que la Libye n'ait pas encore accepté l'acquis de Barcelone, notamment en raison d'un désaccord sur la position d'Israël et de l'Autorité palestinienne, elle assiste régulièrement en qualité d'observateur aux réunions des ministres des Affaires étrangères et des hauts fonctionnaires.
- L'Union devrait donc réfléchir au moyen d'intégrer la Libye dans sa politique de voisinage. Afin d'envoyer un message cohérent, tout nouvel engagement devrait être subordonné à certaines conditions et à la reconnaissance des avantages qu'il y a à progresser vers une coopération fondée sur des valeurs communes.

Par la suite, l'Union étudiera la possibilité de conclure de nouveaux **accords de voisinage** s'appuyant sur les relations contractuelles existantes qu'ils complèteraient une fois que l'Union et le pays voisin en question auraient dépassé le cadre existant en intégrant de nouveaux droits et obligations. Toutefois, si les accords de voisinage devaient contenir des dispositions allant au-delà de celles des accords d'association euro-méditerranéens, des arrangements similaires pourraient être proposés, dans des conditions équivalentes, aux partenaires méditerranéens.

5. ÉTAPES SUIVANTES

Un processus en trois étapes pourrait être envisagé pour définir et mettre en oeuvre les programmes d'action pour chaque pays:

- I. Dialogue dans les cadres existants (accords d'association et accords de partenariat et de coopération) pour analyser ensemble les succès et les échecs de la réforme à ce stade. Les comités d'association et les comités de coopération devraient être mandatés pour préparer ces travaux.
- II. La Commission et les États membres rédigerait alors un document, qui devrait être adopté en association avec chacun des pays, exposant les critères de référence et les objectifs communs et fixant un calendrier pour leur réalisation. Ce programme d'action devrait recevoir l'aval politique de l'Union et du(des) partenaire(s) concerné(s), le cas échéant au niveau des conseils d'association et des conseils de coopération.

- III. Une évaluation annuelle des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du programme d'action, intégrée au cadre de coopération institutionnelle existant avec les pays partenaires, serait une démonstration concrète de l'intérêt politique accru de l'Union et offrirait aux gouvernements la possibilité de se voir féliciter par l'Union de leurs efforts de réforme politique et économique.

Les implications financières de la nouvelle politique de voisinage devraient se traduire dans les propositions budgétaires à venir de la Commission. Cette dernière étudiera des propositions visant à la création d'un nouvel instrument de voisinage destiné à assurer le bon fonctionnement et une gestion sûre des futures frontières orientales et méditerranéennes, à favoriser le développement économique et social durable des régions frontalières et à poursuivre la coopération régionale et transnationale. La Commission réfléchira à la façon dont les objectifs et les critères de référence pourraient favoriser le rapprochement des réglementations, la poursuite de l'ouverture des marchés et les relations commerciales préférentielles avec la Russie, l'Ukraine et la Moldova conformément aux engagements et aux obligations découlant des accords de partenariat et de coopération. Lorsque les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des programmes d'action le justifieront, la Commission présentera également des initiatives visant à :

- étendre les politiques, programmes et instruments communautaires aux pays voisins qui n'en bénéficient pas encore;
- étendre de manière progressive et ciblée le mandat extérieur de la BEI à la Russie et aux NEI occidentaux en étroite collaboration avec la BERD et les autres institutions financières internationales intéressées;
- évaluer la FEMIP et envisager son éventuelle intégration dans une banque euro-méditerranéenne majoritairement détenue par la BEI.

La contribution des nouveaux États membres sera essentielle au développement de la nouvelle politique de voisinage.

ANNEXE : tableaux et graphiques

Tableau 1 : Indicateurs économiques de base

	Population	PIB	Total des	Total des	Importations	Exportations	IED
	par habitant		importations	exportations	de l'UE	vers l'UE	
	en millions	en euros	en millions	en millions	en millions	en millions	en millions
			d'euros	d'euros	d'euros	d'euros	d'euros
Israël	6,4	19 578	36 721	32 032	15 557	8 544	3 397
Algérie	30,7	1 974	12 882	21 788	8 234	14 473	1 335
Égypte	65,3	1 663	14 063	4 614	4 191	1 453	569
Libye	5,4	1 776 ⁽¹⁾	4 867	12 548	3 247	10 331	- 112
Maroc	29,2	1 296	12 192	7 945	6 302	5 562	2 966
Tunisie	9,7	2 301	10 622	7 379	7 563	5 892	543
Jordanie	5,2	1 901	5 344	2 553	1 535	98	189 ⁽²⁾
Liban	3,6	5 284	7 072	1 030	3 366	274	278 ⁽²⁾
Territoires palestiniens occupés	3,0	1 591 ⁽¹⁾	3 339 ⁽¹⁾	653 ⁽¹⁾	31 ⁽³⁾	6 ⁽³⁾	57 ⁽²⁾
Syrie	17,1	1 292	6 970	6 121	2 287	3 747	229 ⁽²⁾
Belarus	10,0	1 352	8 966	8 286	1 387	917	189
Moldova	4,3	417 ⁽¹⁾	998	636	278	136	167
Féd. de Russie	144,8	2 382	41 006	91 864	16 597	35 703	2 835
Ukraine	49,1	855	18 665	16 139	5 437	3 316	862

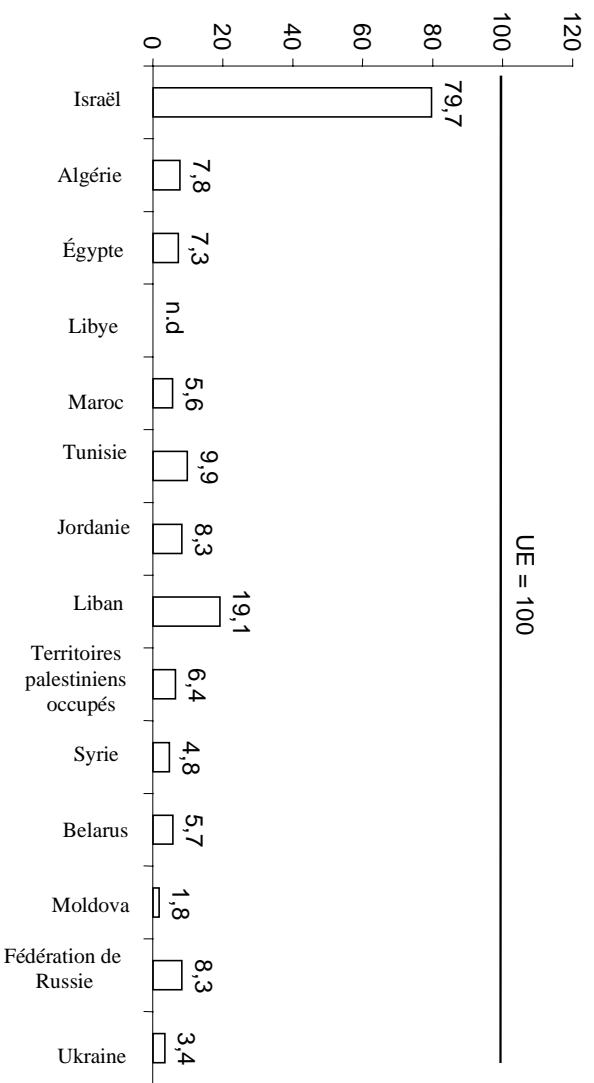
Source : WDI 2002 (Banque mondiale), FMI (PIB par habitant), FMI (données commerciales), EIU, UNCTAD/DITE pour les IED. Données 2001.

(1) Données 2000

(2) Estimations

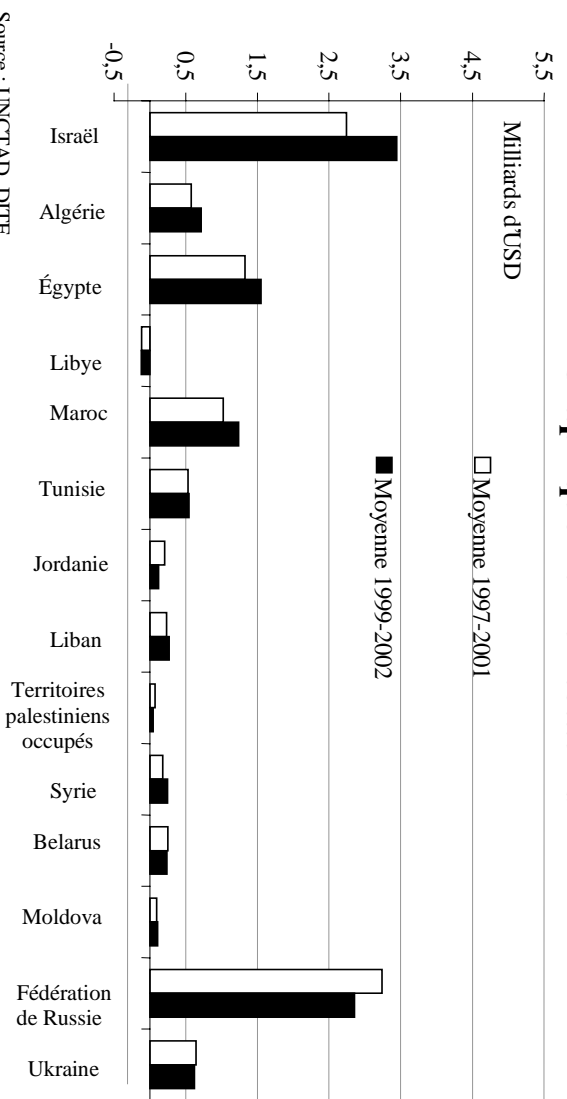
(3) Inversion des données rapportées par l'UE

Graphique 1 : PIB par habitant en % de celui de L'UE



Source : WDI 2002, Banque mondiale, calcul des services de la Commission

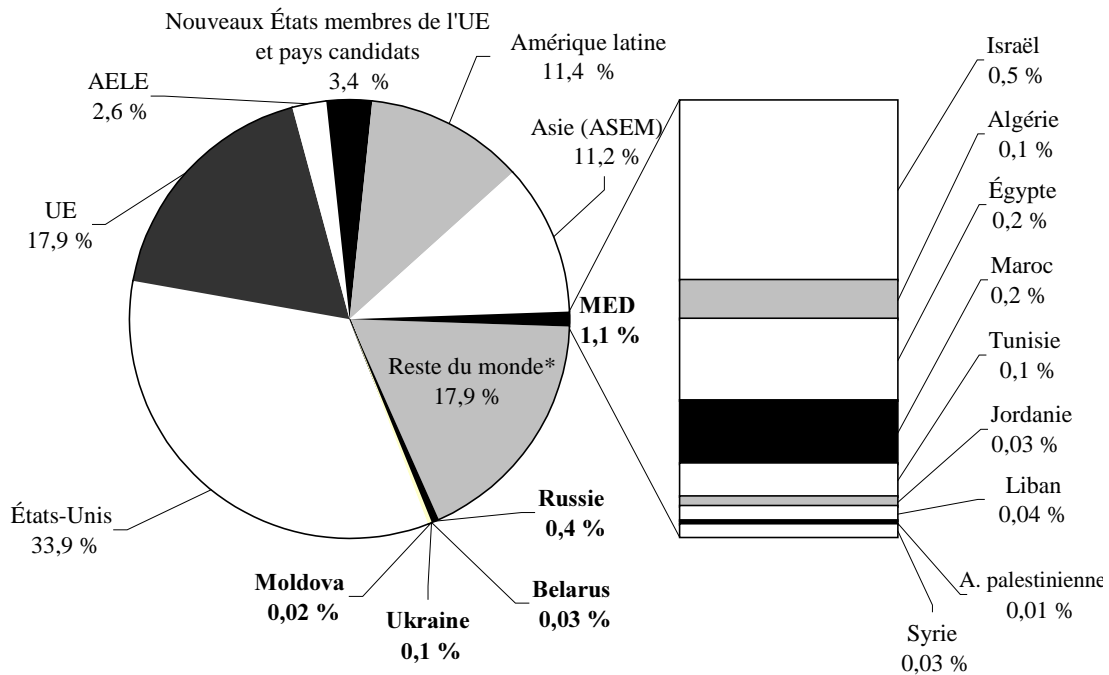
Graphique 2 : Flux totaux d'IED



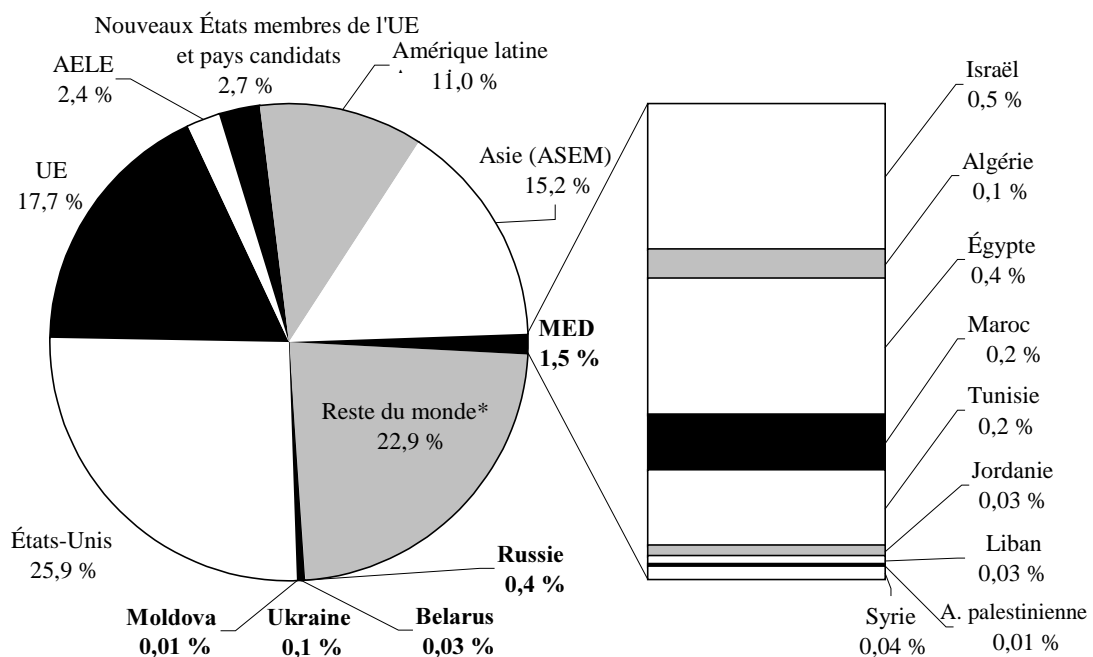
Source : UNCTAD, DITE

Graphique 3 : Part dans les flux entrants d'investissements étrangers mondiaux

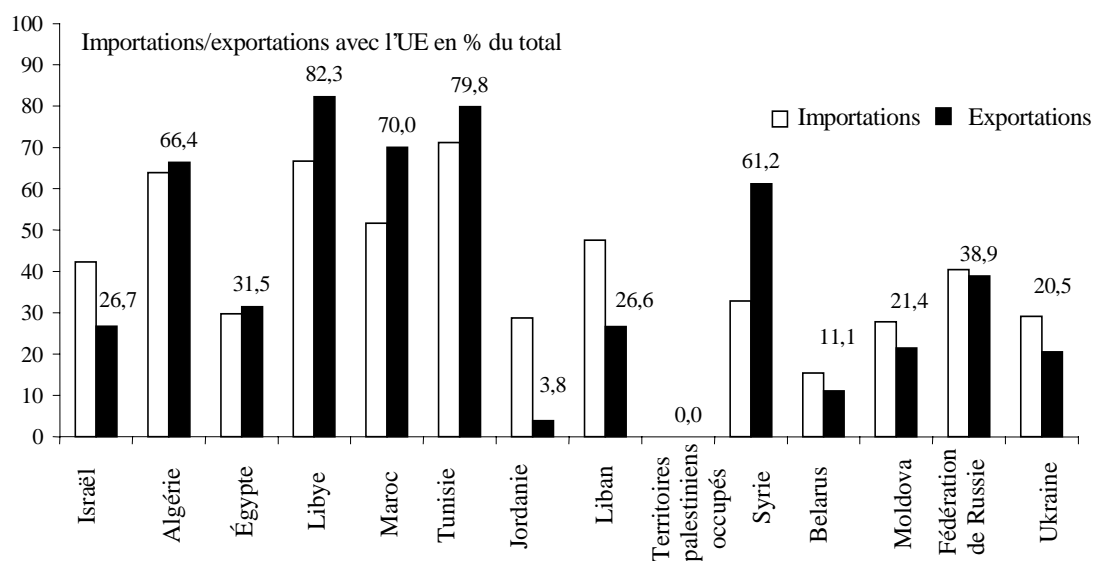
(Moyenne 1998-2001)



Graphique 4 : Part dans le stock mondial d'investissements étrangers entrants (2001)

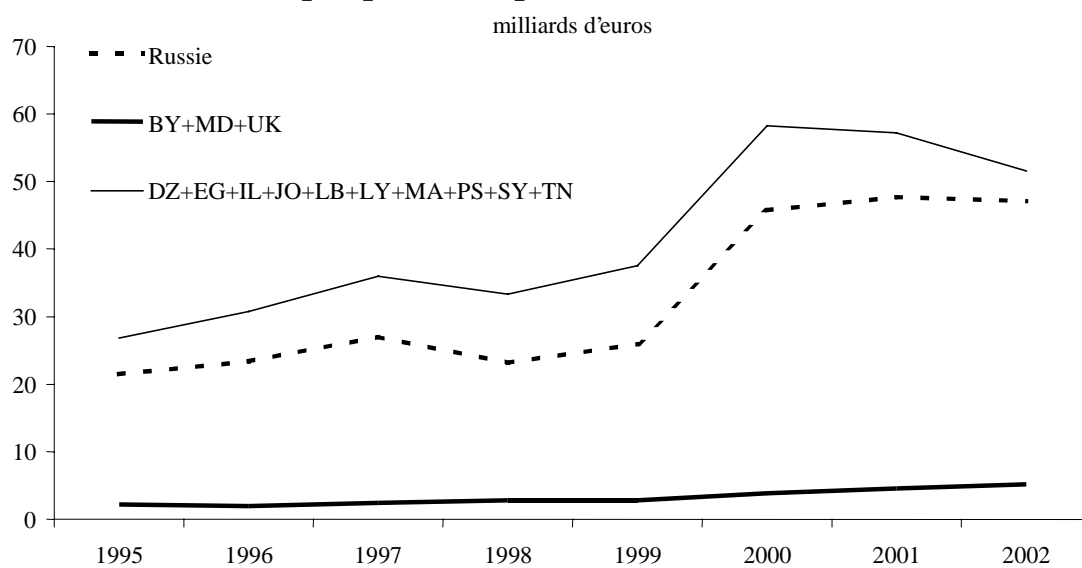


Graphique 5 : Intégration commerciale avec l'UE



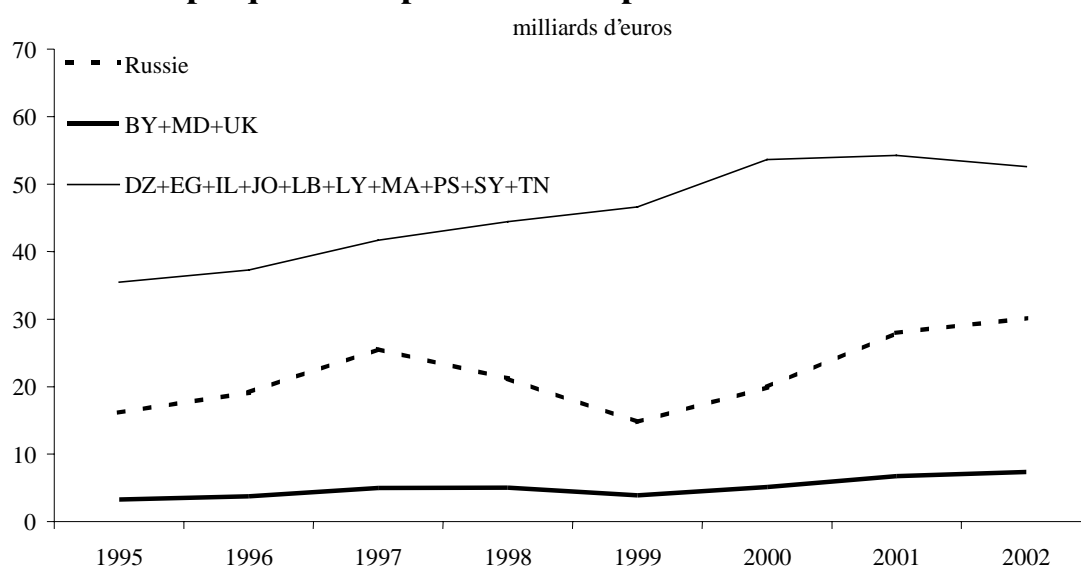
Source : DOTS (FMI)

Graphique 6 : Exportations vers l'UE à 15



Source : Eurostat, COMEXT

Graphique 7 : Importations en provenance de l'UE à 15



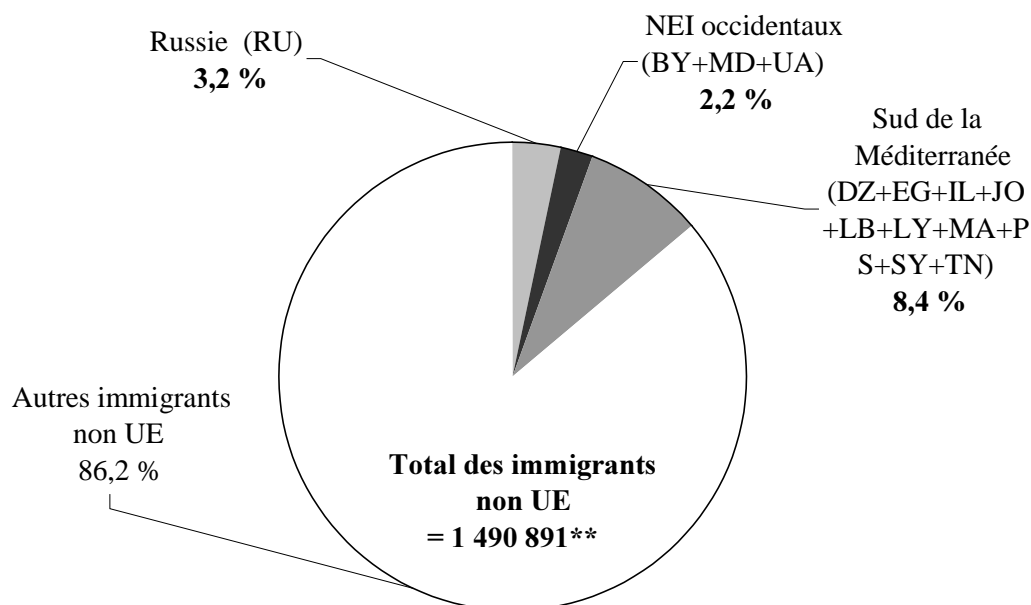
Source : Eurostat, COMEXT

Tableau 2 : Population - Taux de croissance

	Population				Taux de croissance démographique	
	1990	1995	2000	2001	2001	Moyenne 1995 -2000
	en millions	en millions	en millions	en millions	en %	en %
Israël	4,7	5,5	6,3	6,4	2,4	2,5
Algérie	25,0	28,1	30,3	30,7	1,5	1,5
Égypte	51,9	57,5	64,0	65,3	2,1	2,1
Libye	n.d.	4,8	5,3	5,4	2,3	2,2
Maroc	24,2	26,4	28,7	29,2	1,6	1,7
Tunisie	8,2	9,0	9,6	9,7	1,4	1,3
Jordanie	3,5	4,3	5,0	5,2	3,0	3,2
Liban	2,6	3,2	3,5	3,6	1,7	2,0
Territoires palestiniens occupés	n.d.	n.d.	3,0	3,0	0,0	n.d.
Syrie	12,1	14,2	16,6	17,1	3,1	3,2
Belarus	n.d.	10,3	10,0	10,0	0,0	-0,5
Moldova	n.d.	4,3	4,3	4,3	0,0	0,0
Féd. de Russie	n.d.	148,3	145,4	144,8	-0,4	-0,4
Ukraine	n.d.	51,5	49,3	49,1	-0,4	-0,8

Source : FMI, BERD, EIU, Banque mondiale

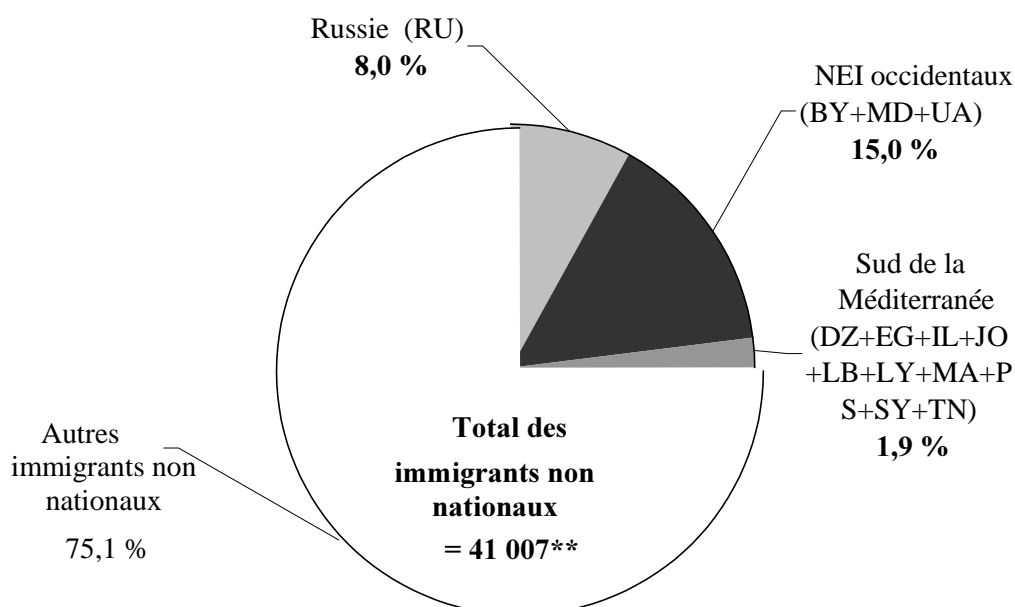
Graphique 8 : Immigration dans l'UE à 15 de ressortissants des pays du Sud de la Méditerranée, des NEI occidentaux et de Russie en pourcentages du total des immigrants non UE, 2000*



*Source : Eurostat. B, D, F, I : données 1999. EL : données 1998

**Y compris les immigrants non UE en IRL, mais la ventilation par nationalité n'est pas disponible pour les pays du Sud et de l'Est

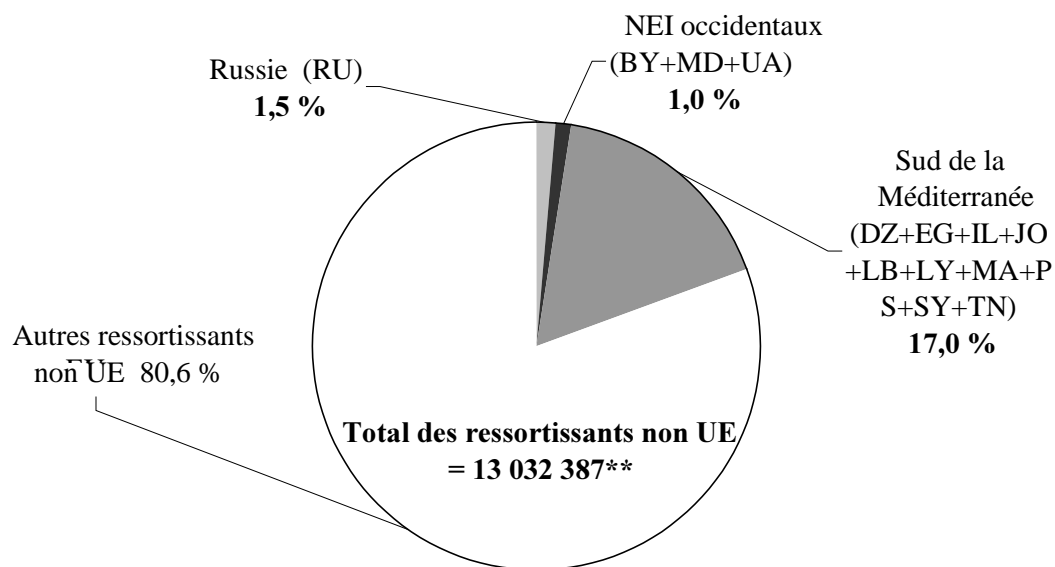
Graphique 9 : Immigration dans les pays en cours d'adhésion de ressortissants des pays du Sud de la Méditerranée, des NEI occidentaux et de Russie en pourcentages du total des immigrants non nationaux, 1999*



* Source : Eurostat. Pas de données disponibles pour PL. SK : données 2001

** Y compris les immigrants non nationaux en MT, mais la ventilation par nationalité n'est pas disponible pour les pays du Sud de l'Est

Graphique 10 : Ressortissants des pays du Sud de la Méditerranée, des NEI occidentaux et de Russie en pourcentages du total des ressortissants non UE dans l'UE à 15, 2001*



* Source : Eurostat. B, I, A, P, S, UK : données 2000. F : données 1999. EL : données 1998

** Y compris les ressortissants non UE en A et IRL, mais la ventilation par nationalité n'est pas disponible pour les pays du Sud et de l'Est

ASSISTANCE

Assistance communautaire à la Russie, aux NEI occidentaux et aux pays du Sud de la Méditerranée 1995-2002 (engagements en millions d'euros)

	Algérie	Cisjordanie/ Gaza	Égypte	Jordanie	Liban	Maroc	Syrie	Tunisie	Russie	Ukraine	Moldova	Belarus	Total Sud Méd.	Total Russie/ NEI occ.
Aide bilatérale 1995-2002	304,2	307,7 + 151,1 ¹	776,7	381	194	1.038,6	181	685,9	912,3	498,1	62,7	17	3869,1 ² +151,1	1490,1
Programme régional Meda & programme Tacis de coopération transfrontalière													974,5 ³	1052,2 ⁴ (CBC: 228,9 96-03)
Assistance macrofinancière/ programme de sécurité alimentaire		112 ⁵ +10		2						453	50/15,5	30	124	558/15,5
Couverture du déficit énergétique										(97-01)				115

¹ B7-420B pour 2000-2002.

² Meda, partie B du budget (B7-410B).

³ Meda, parties A et B du budget (B7410A et B7-410B). Ne sont pas pris en compte les montants alloués à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA) pour l'aide aux réfugiés palestiniens en Jordanie, au Liban, en Syrie et en Cisjordanie/Gaza.

⁴ Estimations sur la base du fait que la Russie et l'Ukraine reçoivent une partie (respectivement 50 et 25%) du budget global alloué au programme régional Tacis.

⁵ Montant alloué via l'UNRWA, le PAM et l'ACAD

