



Eastern Partnership (2008)

Lien Internet :

http://eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_fr.pdf

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Partenariat oriental

1. UN CONTEXTE EN ÉVOLUTION

Il est d'un intérêt vital, pour l'Union européenne, que soient assurés la stabilité, la bonne gouvernance et le développement économique à ses frontières orientales. Parallèlement, tous nos partenaires d'Europe orientale et du Caucase du Sud souhaitent intensifier leurs relations avec l'Union européenne. La politique de l'Union à leur égard doit être proactive et sans équivoque: elle soutiendra fermement ces partenaires dans les efforts qu'ils mènent pour se rapprocher de l'Union et leur fournira toute l'aide nécessaire pour les réformes qu'il leur faudra engager à cet égard, dans le cadre d'une dimension orientale spécifique relevant de la politique européenne de voisinage (PEV)¹.

Les quinze dernières années ont vu des changements radicaux survenir à la frontière orientale de l'Union européenne. Depuis la conclusion des accords de partenariat et de coopération entre l'Union et ses partenaires orientaux², les élargissements successifs ont renforcé la proximité géographique tandis que les réformes soutenues par la PEV ont permis à ces pays de se rapprocher de l'UE d'un point de vue politique et économique. L'UE assume une responsabilité toujours plus grande vis-à-vis de ces partenaires: elle se doit de les aider à relever les défis politiques et économiques auxquels ils sont confrontés et de répondre aux aspirations qui sont les leurs en termes de rapprochement. Le temps est donc venu de franchir une nouvelle étape dans les relations avec ces partenaires, sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays en ce qui concerne leur future relation avec l'UE.

Le Conseil européen des 19 et 20 juin 2008 a invité la Commission à élaborer une proposition relative à un «partenariat oriental» en soulignant la nécessité d'une approche différenciée qui respecte la nature de la PEV en tant que cadre stratégique cohérent et unique. Le Conseil européen extraordinaire du 1^{er} septembre 2008 a demandé que ces travaux soient accélérés, afin de répondre à la nécessité d'affirmer plus clairement l'engagement de l'UE compte tenu du récent conflit en Géorgie et de ses répercussions plus larges.

2. UN PARTENARIAT PLUS AMBITIEUX

La présente communication formule des propositions relatives à un partenariat oriental. Celui-ci devrait être porteur d'un message politique durable de solidarité de l'Union européenne, tout en apportant un soutien supplémentaire et tangible aux réformes axées sur la démocratie et l'économie de marché des partenaires et au renforcement de leur statut d'État et de leur intégrité territoriale. Cette stratégie sert la stabilité, la sécurité et la prospérité de l'Union

¹ http://ec.europa.eu/world/enp/index_fr.htm

² Aux fins de la présente communication, les partenaires orientaux (ou «partenaires») sont les pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud concernés par la politique européenne de voisinage: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine.

européenne, de ses partenaires et même du continent tout entier. Le partenariat oriental ira de pair avec le partenariat stratégique entre l'UE et la Russie.

La PEV est déjà parvenue à tisser des liens plus étroits entre l'UE et ses voisins. Le partenariat oriental doit aller plus loin. Il devrait avoir pour principe directeur d'apporter un soutien maximum, compte tenu des réalités politiques et économiques et de l'état des réformes du partenaire concerné, se traduisant par des avantages concrets pour les citoyens de chaque pays. Un aspect essentiel du partenariat oriental sera l'engagement pris par l'Union européenne d'accompagner plus activement les efforts de réforme accomplis par chacun des partenaires.

Il est essentiel que ce partenariat soit mis en œuvre sur la base d'un engagement politique sans faille des États membres de l'Union européenne. Des contacts et des échanges parlementaires soutenus joueront également un rôle important.

Le partenariat oriental reposera sur des engagements mutuels à l'égard de l'État de droit, de la bonne gouvernance, des droits de l'homme, du respect et de la protection des minorités, ainsi que des principes présidant à l'économie de marché et au développement durable. Le niveau d'ambition de la relation entre l'UE et ses partenaires orientaux tiendra compte de la mesure dans laquelle ces valeurs se reflètent dans les pratiques et la mise en œuvre des politiques au niveau national.

Une appropriation commune du partenariat oriental est fondamentale et les deux parties ont leurs responsabilités. Ce n'est qu'avec la ferme volonté politique de ces dernières que le partenariat oriental pourra atteindre son objectif d'association politique et d'intégration économique.

Les activités nécessaires à la réalisation de ces objectifs doivent être menées aux niveaux bilatéral et multilatéral.

- Le volet bilatéral aura pour objet de créer une relation plus étroite entre l'UE et chacun des pays partenaires, afin de favoriser la stabilité et la prospérité de ces derniers, dans l'intérêt mutuel des parties. Il prévoira: la modernisation des relations contractuelles en vue de parvenir à des accords d'association; la perspective de négociations visant à instaurer des zones de libre-échange renforcées et globales avec chaque pays et l'octroi d'un soutien renforcé pour aider les partenaires à satisfaire aux exigences qui y sont liées, en vue de créer un réseau de zones de libre-échange susceptible de se transformer en une Communauté économique de voisinage à plus long terme; la libéralisation progressive du régime d'octroi des visas dans un environnement sûr; une coopération plus approfondie pour renforcer la sécurité énergétique des partenaires et de l'UE; enfin, un appui aux politiques économiques et sociales visant à réduire les inégalités dans chacun des pays partenaires et entre eux. Un nouveau programme global de renforcement des institutions sera nécessaire pour améliorer la capacité de chaque partenaire d'entreprendre les réformes nécessaires.

- Le volet multilatéral offrira un nouveau cadre où les défis communs peuvent être relevés. Quatre plates-formes stratégiques sont proposées ci-après et concernent les domaines suivants: démocratie, bonne gouvernance et stabilité; intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE; sécurité énergétique; contacts interpersonnels. Plusieurs initiatives emblématiques à l'appui des objectifs du partenariat oriental donneront également une impulsion au volet multilatéral. Elles doivent être financées par différents bailleurs de fonds, les institutions financières internationales et le secteur privé.

3. UN ENGAGEMENT BILATÉRAL RENFORCÉ

Les partenaires ne se sont pas fixé les mêmes objectifs pour leurs relations avec l'Union européenne, mais ils ont en commun de vouloir approfondir celles-ci. L'Union doit être ouverte à ces aspirations en offrant un niveau d'association politique plus élevé et en intensifiant progressivement les relations dans des domaines essentiels.

Sur la base des précédentes propositions de la Commission visant à consolider la PEV, le partenariat oriental renforcera l'interaction avec l'ensemble des six partenaires, tout en tenant toujours compte de la situation et des aspirations particulières de chacun d'entre eux. Le niveau de participation du Belarus au partenariat oriental dépendra de l'évolution générale des relations entre l'Union européenne et ce pays.

3.1. Nouvelles relations contractuelles

Les accords d'association (AA) peuvent répondre au souhait des partenaires d'établir une relation plus étroite. Ce cadre contractuel pour un engagement plus profond, qui remplace les accords de partenariat et de coopération actuels, sera négocié avec les partenaires désireux et à même de prendre les engagements fermes que présupposent les AA à l'égard de l'Union européenne. Ces nouveaux accords créeront un lien politique fort et favoriseront une plus grande convergence en se rapprochant plus étroitement de la législation et des normes de l'Union européenne. Ils devraient aussi permettre de renforcer la coopération dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique européenne de sécurité et de défense.

La teneur des accords d'association variera et sera fonction des objectifs et des capacités des partenaires. Leur mise en œuvre sera facilitée par les documents succédant aux actuels plans d'action de la PEV; ils comporteront, le cas échéant, des étapes et des critères de référence et constitueront le fondement des programmes de réforme nationaux.

Les négociations ne pourront être lancées, et les relations ultérieurement renforcées, que s'il est démontré que suffisamment de progrès ont été accomplis en matière de démocratie, d'État de droit et de respect des droits de l'homme, en ce qui concerne notamment la conformité du cadre législatif et des pratiques électorales aux normes internationales, et que les pays coopèrent pleinement avec le Conseil de l'Europe, l'OSCE/BIDDH et les instances des Nations unies chargées des droits de l'homme.

Pour aider les partenaires à satisfaire à ces conditions et à respecter les engagements qui découlent des accords d'association, il sera élaboré, avec chacun d'eux, **un programme global de renforcement des institutions** visant à améliorer les capacités administratives dans tous les secteurs de coopération concernés, programme cofinancé par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)³.

3.2. Intégration progressive dans l'économie de l'Union européenne

L'ouverture des marchés et l'intégration économique sont des conditions essentielles au développement des partenaires et à la confiance qu'ils peuvent avoir dans un partenariat renforcé avec l'Union européenne. Les accords d'association prévoiront en conséquence un

³ Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006.

accès mutuel aux marchés, ce qui offrira de nouvelles possibilités aux deux parties et contribuera à la stabilisation politique.

Ces accords ont pour objet, entre autres, d'instaurer une **zone de libre-échange renforcée et globale** avec chacun des pays partenaires⁴. Ces zones de libre-échange seront établies une fois que ces pays auront adhéré à l'OMC⁵. Elles couvriront dans une large mesure l'ensemble des échanges, y compris dans le domaine de l'énergie, et viseront le degré de libéralisation le plus élevé⁶ (compte tenu d'une asymétrie, adaptée à l'économie des partenaires, dans le rythme de libéralisation). Elles comporteront des engagements juridiquement contraignants relatifs au rapprochement des textes réglementaires dans les domaines liés au commerce et contribueront ainsi à la modernisation de l'économie des pays partenaires et à l'ancrage des réformes économiques nécessaires. Elles créeront de véritables perspectives, à concrétiser à long terme, pour une meilleure circulation des marchandises (il pourrait s'agir d'accords sur l'évaluation de la conformité et l'acceptation des produits industriels ainsi que de la reconnaissance de l'équivalence à laquelle sont parvenus les partenaires dans le domaine des normes sanitaires et phytosanitaires pour les produits agricoles et alimentaires) et pour une meilleure circulation des capitaux et des services (en particulier grâce à des dispositions sur la reconnaissance mutuelle des cadres juridiques et institutionnels dans certains secteurs, de meilleures conditions pour l'établissement de sociétés et, pour les personnes, davantage de possibilités de demeurer à titre provisoire sur le territoire des parties à des fins professionnelles).

Certains partenaires pourraient ne pas être prêts à négocier et à prendre les engagements liés à un tel objectif à la date à laquelle les accords d'association seront conclus. En tout état de cause, l'objectif de création d'une zone de libre-échange renforcée et globale fera partie intégrante des accords d'association, l'engagement devant être pris d'entamer les négociations relatives à une zone de libre-échange renforcée et globale compatible avec l'OMC dès que le pays partenaire sera suffisamment avancé dans ses préparatifs pour négocier, mettre en œuvre et affronter les effets d'une libéralisation de grande envergure. Les rapports de suivi de la PEV et les études de faisabilité spécifiques établis par la Commission serviront à cette évaluation. Le programme global de renforcement des institutions aidera les partenaires à se préparer à la négociation et à la mise en œuvre des engagements liés à une zone de libre-échange renforcée et globale.

Un objectif à long terme serait la mise en place d'un réseau d'accords bilatéraux entre les partenaires, pouvant mener à la création d'une Communauté économique de voisinage. Ce point est examiné plus avant au point 4.

Parallèlement, il convient de poursuivre les mesures sectorielles afin de faciliter l'accès au marché pour les partenaires. Dans le secteur agricole, des accords sur les **indications**

⁴ La Commission a mis en évidence la nature et les avantages d'un accord de libre-échange approfondi et global dans ses communications intitulées «Renforcement de la politique européenne du voisinage», du 4 décembre 2006, COM(2006) 726, et «Une politique européenne de voisinage forte», du 5 décembre 2007, COM(2007) 774, et notamment dans son document informel «ENP — a path towards further economic integration» (PEV – la voie vers une plus grande intégration économique) figurant à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf.

⁵ À l'heure actuelle, seuls l'Azerbaïdjan et le Belarus n'ont pas encore conclu leurs négociations d'adhésion à l'OMC.

⁶ Cela signifie, entre autres, limiter le nombre de produits agricoles ne faisant pas l'objet d'une libéralisation totale; voir la communication intitulée «Une politique européenne de voisinage forte» du 5 décembre 2007, COM(2007) 774.

géographiques seront négociés avec les partenaires⁷ et un **dialogue sur l'agriculture** pourrait être envisagé, le cas échéant, afin d'améliorer la compréhension mutuelle des politiques agricoles menées par l'Union européenne et les partenaires et de tendre vers l'harmonisation. Un dialogue approfondi et des accords de validation entre les partenaires et l'Office européen des brevets permettraient de renforcer la protection de la **propriété intellectuelle**. Afin de mettre en place des activités économiques dans un cadre réglementaire approprié, la bonne gouvernance sera encouragée dans le domaine fiscal.

3.3. Mobilité et sécurité

Les partenaires insistent sur le fait que la mobilité représente un test décisif en ce qui concerne leur engagement vis-à-vis de l'Union européenne, et le partenariat oriental devrait avoir pour priorité de promouvoir la mobilité dans un environnement sûr⁸. L'Union devrait encourager la mobilité des citoyens des pays partenaires qui s'engagent à garantir que les conditions relatives à une mobilité bien gérée et en toute sécurité sont en place.

L'Union devrait offrir aux partenaires des **pactes de «mobilité et sécurité»** qui concerneraient tant l'aspect mobilité que les conditions requises pour garantir un environnement sûr. Les grands domaines stratégiques relevant de ces pactes comprendraient la lutte contre les migrations illégales, la mise en conformité des structures d'asile avec les normes de l'UE, la mise en place de structures de gestion intégrée des frontières conformes à l'acquis de l'UE et le renforcement des capacités de la police et de l'appareil judiciaire, notamment pour la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Les pactes permettraient d'améliorer la mobilité des citoyens, tout en contribuant à la propre stabilité et sécurité des partenaires, ainsi qu'à la sécurité des frontières de l'Union européenne. Ils seront adaptés à chacun des pays.

La composante **mobilité** des pactes refléterait la récente communication de la Commission intitulée «Renforcer l'approche globale de la question des migrations» et le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen en octobre 2008. Le principal instrument serait le partenariat pour la mobilité, défini dans le cadre de l'approche globale de la question des migrations et actuellement à l'essai dans un certain nombre de pays, en particulier la République de Moldavie (ci-après dénommée «la Moldavie»). Les travaux réalisés dans le domaine de la politique des visas feront partie intégrante de ce concept plus large.

La **politique des visas** ferait l'objet d'une stratégie par étapes qui mènerait à la libéralisation du régime de visas, réalisée dans des conditions spécifiques et assortie de mesures d'accompagnement, notamment une assistance financière en faveur de nos partenaires.

Outre les propositions qui ont déjà été présentées, l'Union européenne devrait, dans le cadre des pactes:

- Dans un premier temps, engager des discussions relatives à des accords d'**assouplissement des formalités de délivrance des visas** avec les partenaires n'en ayant pas encore conclus; ces accords seraient assortis d'accords de réadmission et, le cas échéant, d'une assistance

⁷ Les négociations avec l'Ukraine et la Géorgie sont en cours et une proposition a été faite à la Moldavie à cet égard. Les accords en résultant seront intégrés ultérieurement dans les accords sur une zone de libre-échange renforcée et globale.

⁸ COM(2007) 774.

technique au titre des budgets d'aide généraux, afin d'aider les partenaires à satisfaire aux obligations découlant de ces accords.

- Dans un deuxième temps, revoir ces accords pour introduire des assouplissements supplémentaires, par exemple l'exemption du droit de visa pour l'ensemble des citoyens⁹.
- Élaborer un **plan coordonné pour améliorer la couverture consulaire des États membres** dans la région en encourageant ces derniers à recourir plus largement aux représentations et en apportant un soutien financier à la mise en place de centres communs de demande de visas, sur la base de l'expérience menée avec succès à Chisinau.
- Une fois les accords d'assouplissement et de réadmission effectivement mis en œuvre, entamer le dialogue avec l'ensemble des partenaires au sujet des **déplacements sans obligation de visa**¹⁰. Les dialogues permettraient d'élaborer des feuilles de route en vue de la réalisation de l'objectif d'exemption de visa, axées sur quatre domaines principaux: la sécurité des documents; la lutte contre les migrations illégales, y compris la réadmission; les questions d'ordre public; les questions de relations extérieures, notamment le respect des droits de l'homme pour les migrants et d'autres groupes vulnérables.
- En ce qui concerne la **mobilité de la main-d'œuvre** et d'éventuelles mesures destinées à favoriser la rencontre de l'offre et de la demande de travail, la Commission va lancer une étude afin de quantifier les coûts et les bénéfices pour l'Union européenne et les partenaires¹¹. En fonction des résultats de l'étude, l'Union européenne pratiquerait une ouverture ciblée du marché du travail de l'Union aux citoyens des partenaires et prendrait des mesures pour faciliter la migration circulaire, dans le cadre des partenariats pour la mobilité.
- Afin de garantir que la mobilité puisse s'exercer dans un **environnement sûr**, l'Union européenne devrait aussi aider ses partenaires à mettre en œuvre les engagements politiques et législatifs qu'ils ont déjà pris, dans le cadre de la PEV, dans les domaines de la justice et de la répression. Il conviendrait, pour ce faire, de renforcer la coopération technique et l'assistance financière, le rôle des projets de jumelage et de TAIEX devant être sensiblement renforcé.

Dans le cadre des pactes, l'Union européenne devrait notamment:

- aider les partenaires à mettre en place des **procédures de gestion des frontières de haut niveau** aux frontières extérieures;
- les aider à instaurer un **régime efficace de protection des données** qui leur permettrait de partager des **informations de nature opérationnelle** avec Europol et Eurojust dans le cadre d'accords bilatéraux;

⁹ En extrapolant à partir des statistiques de 2007 et en supposant que le nombre de demandes ne change pas, le coût annuel d'une exemption du droit de visa pour les six partenaires s'élèverait à quelque 75 Mio EUR au total pour l'ensemble des États membres de l'Espace Schengen. Les États membres ne faisant pas partie de l'Espace Schengen seraient aussi invités à envisager de renoncer au droit de visa.

¹⁰ Le sommet Union européenne-Ukraine de septembre 2008 a décidé d'engager un dialogue sur la perspective à long terme d'un régime mutuel d'exemption de visa.

¹¹ Cette étude se fondera sur la future communication de la Commission intitulée «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux» et complètera cette dernière.

- dans la mesure du possible, accorder un statut particulier aux partenaires au sein des **agences de l'UE** concernées;
- leur apporter un soutien pour l'adoption et la mise en œuvre effective de stratégies nationales conformes aux normes de l'Union européenne en vue de **combattre vigoureusement la criminalité organisée, le trafic et la corruption de haut niveau** et de prévenir le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, problèmes auxquels il convient de s'attaquer à un stade précoce.

3.4. Sécurité énergétique

Le partenariat oriental aura pour but de renforcer la sécurité énergétique de l'UE et des partenaires en ce qui concerne l'approvisionnement et le transit énergétiques à long terme¹². Outre les initiatives multilatérales (voir point 4.3), la Commission propose, compte tenu de la deuxième analyse stratégique de la situation énergétique¹³, un certain nombre de mesures bilatérales:

- Introduction de dispositions relatives à «**l'interdépendance énergétique**» dans les accords d'association en garantissant la cohérence avec, entre autres, les politiques commerciale, énergétique et de concurrence de l'Union européenne, à négocier avec les partenaires en tenant compte, le cas échéant, des protocoles d'accord existants¹⁴.
- Achèvement rapide des négociations relatives à l'adhésion de l'Ukraine et de la Moldavie à la **Communauté de l'énergie**. Le cas échéant, il devrait être envisagé d'étendre le statut d'observateur à d'autres partenaires.
- Si nécessaire, conclusion de **protocoles d'accord** sur les questions énergétiques avec la **Moldavie, la Géorgie et l'Arménie**, qui constitueraient des instruments flexibles supplémentaires. Ces protocoles devraient comporter des mesures visant à fournir un soutien et un suivi en vue d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et du transit énergétiques, notamment pour les infrastructures énergétiques essentielles. Dans le cas de l'Arménie, le protocole d'accord aborderait aussi la question de la fermeture de la centrale nucléaire de Medzamor.
- Soutien renforcé en vue de l'intégration complète du marché de l'énergie de **l'Ukraine** avec celui de l'Union européenne, en reconnaissant l'importance d'une évaluation satisfaisante du niveau de sûreté nucléaire dans l'ensemble des centrales nucléaires en activité de l'Ukraine. La réhabilitation du réseau de transit gazier et pétrolier ukrainien constitue une

¹² Le fait que les principales conduites de transport des hydrocarbures soient proches des zones de conflit constitue toujours un sujet de préoccupation. L'instabilité qui règne dans le Caucase du Sud peut aussi menacer la sécurité énergétique de la région elle-même. Une usine hydroélectrique géorgienne de très grande ampleur est située aux portes de l'Abkhazie. La Géorgie fait du commerce d'électricité avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Le gaz provenant de Russie est acheminé en Arménie via la Géorgie. Le principal gazoduc acheminant le gaz de la Fédération de Russie vers les Balkans traverse la région de la Transnistrie en Moldavie. Ces facteurs ont une incidence sur la confiance des investisseurs, sur les perspectives d'un transit énergétique durable à travers le Caucase et sur la stratégie de l'UE visant à s'assurer de nouveaux fournisseurs en Asie centrale.

¹³ Communication intitulée «Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques» - COM(2008) 744.

¹⁴ Les protocoles d'accord mentionnés dans la présente communication ne sont pas des instruments juridiquement contraignants.

priorité et il convient notamment, pour ce faire, d'améliorer la surveillance des flux de gaz et de pétrole à destination de l'Ukraine. Une conférence des donateurs et des investisseurs visant à aider l'Ukraine à réhabiliter et à développer son réseau de transit gazier se tiendra en 2009.

- Engagement politique renforcé avec **l'Azerbaïdjan**, seul partenaire du partenariat oriental exportateur d'hydrocarbures vers l'Union européenne, sur la base d'une convergence progressive de ce pays avec le marché énergétique de l'UE et de l'intégration de ses infrastructures.
- Mise au point définitive d'une déclaration de la Commission européenne et du **Belarus** sur l'énergie, sur laquelle se fondera la poursuite du développement de la coopération dans le domaine de l'énergie. Le transit des hydrocarbures et les réformes du secteur de l'énergie pourraient, entre autres domaines, relever de cette coopération.
- Incitation de tous les partenaires à participer au **programme «Énergie intelligente — Europe»**.

3.5. Soutien au développement économique et social

Certains partenaires sont confrontés à des problèmes structurels résultant de fortes disparités économiques et sociales entre leurs régions et groupes de population, souvent liées à des différences historiques, culturelles, ethniques et religieuses. Ils sont tous également à la recherche d'une convergence économique avec l'UE. Pour répondre à ces défis, les pays partenaires relevant du partenariat oriental devraient pouvoir tirer parti de l'expérience et des mécanismes des politiques économiques et sociales de l'UE. La Commission propose:

- **des protocoles d'accord sur la politique régionale** avec les partenaires, comme base de dialogue. Les experts et les réseaux de l'UE peuvent contribuer au renforcement de la capacité administrative aux niveaux national et local et soutenir les plans de développement national;
- une coopération avec les partenaires, au moyen d'un financement supplémentaire (voir point 5), dans le cadre de **programmes pilotes de développement régional** répondant aux besoins locaux en termes d'infrastructures, de capital humain et de petites et moyennes entreprises (PME), s'inspirant de la politique de cohésion de l'UE;
- une coopération directe entre les régions de l'UE et les pays partenaires, notamment la participation des partenaires concernés aux **programmes transnationaux existants en Europe du Sud-Est, centrale et septentrionale**;
- l'extension aux frontières entre les partenaires de la **coopération transfrontalière**, financée au titre de l'IEVP et actuellement mise en œuvre aux frontières extérieures de l'UE.

4. UN NOUVEAU CADRE POUR LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE

Le partenariat oriental offrira un nouveau cadre multilatéral aux relations de l'UE avec ses partenaires. Ce nouveau cadre contribuera à améliorer les relations bilatérales des partenaires avec l'UE, qui continueront d'être régies par le principe de la différenciation et évolueront en fonction des ambitions et capacités de chacun d'eux. Il constituera un lieu d'échange

d'informations et d'expériences sur les progrès réalisés par les partenaires sur la voie de la transition, de la réforme et de la modernisation¹⁵ et dotera l'UE d'un instrument supplémentaire pour accompagner ces processus. Il facilitera la mise au point de positions communes et la réalisation d'activités conjointes. Le cadre multilatéral renforcera les liens entre les partenaires eux-mêmes et servira d'enceinte naturelle pour discuter de l'évolution du partenariat oriental.

Fondamentalement, la convergence législative et réglementaire est essentielle au rapprochement des partenaires de l'UE. Le cadre multilatéral proposé sera propice à l'organisation systématique de sessions spécialisées auxquelles participeront les services concernés de la Commission européenne et, le cas échéant, des experts des États membres, et où la législation et les normes de l'UE seront présentées, expliquées et comparées aux politiques et législations nationales. Le partenariat oriental amorcera ainsi un **processus structuré de rapprochement**, soutenu par le programme global de renforcement des institutions¹⁶.

Il existe une grande complémentarité entre le partenariat oriental et la «synergie de la mer Noire» ainsi que d'autres initiatives régionales et internationales. Ce point est abordé dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication.

4.1. Structure opérationnelle

La Commission propose d'organiser le cadre multilatéral du partenariat oriental à quatre niveaux:

- Le partenariat oriental devrait faire l'objet de réunions bisannuelles des chefs d'État ou de gouvernement.
- Il devrait également progresser au moyen de **réunions annuelles de printemps des ministres des affaires étrangères** de l'UE et des partenaires orientaux, y compris le Belarus le cas échéant, associées à un Conseil «Affaires générales et relations extérieures». Les ministres des affaires étrangères examineront les progrès accomplis et fourniront des orientations stratégiques. Quant aux travaux portant sur des secteurs spécifiques, ils pourront être menés à bien par le biais de conférences ministérielles sectorielles.
- Au troisième niveau, quatre plates-formes thématiques devraient être mises en place, en fonction des principaux domaines de coopération (voir point 4.2). Chaque plate-forme adoptera un ensemble d'objectifs-clés réalistes et régulièrement actualisés - avec un programme de travail correspondant - et évaluera les progrès réalisés. Des réunions se tiendraient au moins deux fois par an, au niveau des hauts fonctionnaires chargés du travail de réforme dans les domaines d'action concernés. Les États membres jouissant d'une expérience en matière de transition peuvent apporter une contribution particulière au processus. Les plates-formes feront rapport aux réunions annuelles des ministres des affaires étrangères. La Commission préparera l'ordre du jour des réunions en étroite collaboration avec la présidence de l'UE et les partenaires et elle présidera ces réunions.

¹⁵ Voir le document informel de la Commission sur la dimension thématique de la PEV, du printemps 2007, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_thematic-dimension_en.pdf.

¹⁶ La législation et les normes de l'UE continueront également d'être présentées et examinées dans le cadre de sous-comités thématiques bilatéraux.

Les travaux des plates-formes pourront occasionnellement faire l'objet de réunions ministérielles sectorielles.

- Au quatrième niveau, des groupes de travail spécialisés devraient être organisés à l'appui des plates-formes thématiques dans des secteurs spécifiques. Leurs modalités de fonctionnement et les participants seront déterminés selon les besoins.

De son côté, la Commission procédera à un réexamen de ses structures internes de manière à garantir la coordination nécessaire au succès de la mise en œuvre du partenariat oriental.

4.2. Plates-formes thématiques

Démocratie, bonne gouvernance et stabilité

Même si l'état d'avancement des réformes diffère dans chacun des pays partenaires, ils sont tous confrontés à des défis similaires lorsqu'ils doivent mettre en place des **institutions démocratiques** stables et des structures publiques efficaces au service de leurs citoyens et se conformer aux engagements résultant de leur adhésion au Conseil de l'Europe et à l'OSCE. Les réformes qu'ils sont occupés à mettre en œuvre exigent également une participation plus importante de la société civile afin de renforcer le contrôle des services publics et d'améliorer la confiance du public à leur égard. Parmi les activités multilatérales pourraient donc figurer des évaluations par des pairs de la gouvernance ainsi que des échanges de meilleures pratiques afin d'aborder des questions telles que les normes électorales, la réglementation des médias ou la lutte contre la corruption.

Le partenariat oriental devrait également promouvoir la **stabilité** et **l'instauration d'un climat de confiance** multilatéral dans le but de consolider la souveraineté et l'intégrité territoriale des partenaires. Il devrait favoriser le dialogue politique dans les domaines d'intérêt commun et couvrir les questions spécifiques liées à la PESC et la PESD, notamment la participation des pays partenaires aux missions et exercices dans le cadre de la PESD. Les dispositifs d'alerte rapide devraient être développés, particulièrement dans les zones de conflit.

Intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE

Les partenaires peuvent tirer profit de la coordination de leurs efforts d'intégration économique et de convergence réglementaire avec l'UE. Celle-ci devrait se fixer comme objectif à long terme d'encourager ces pays à créer entre eux un réseau de **zones de libre-échange renforcées et complètes** ou à conclure des accords régionaux de libre-échange fondés sur les engagements bilatéraux pris vis-à-vis de l'UE dans le cadre des zones de libre-échange renforcées et complètes. Cela permettrait non seulement de stimuler fortement les échanges et l'intégration économique au niveau intrarégional mais aussi de compléter les efforts d'intégration des pays dans l'économie de l'UE. Un élément important pouvant contribuer à une intégration économique accrue est le cumul diagonal de l'origine. Une autre action-clé est le soutien aux réformes douanières des pays partenaires dans le but d'améliorer les capacités conformément aux normes internationales et de l'UE. Ce processus devrait être spécialement adapté à leur statut de pays en transition et complété par des politiques d'accompagnement appropriées. Ultérieurement, l'UE et ses partenaires pourraient réfléchir à une approche régionale du commerce plus large en créant une **Communauté économique de**

voisinage¹⁷, s'inspirant, le cas échéant, de l'Espace économique européen¹⁸. Cette Communauté pourrait, à long terme, assurer le libre accès au marché unique. Elle exigerait des pays partenaires qu'ils améliorent les capacités de leurs économies à résister pleinement aux pressions concurrentielles du marché unique et qu'ils fassent preuve non seulement d'une volonté d'adopter l'ensemble des éléments pertinents de l'acquis, mais également de la capacité de les mettre en œuvre, en adoptant des normes et des pratiques comparables. Une assistance technique et un financement considérablement accrus seront nécessaires pour parvenir à cet objectif.

Il sera fait appel à la participation du secteur privé en vue d'améliorer le climat des affaires dans les pays partenaires. Les efforts seront également centrés sur la promotion de l'emploi, d'un travail décent, de la cohésion sociale et de l'égalité des chances, de manière à stimuler les effets positifs de l'intégration économique.

La coopération multilatérale devrait être élargie à **la politique environnementale et au changement climatique** afin que soient abordées les questions ayant trait aux conventions multilatérales, à la planification stratégique, à la gouvernance environnementale, à l'application effective de la législation, aux thèmes spécifiques liés à l'environnement, au financement des investissements environnementaux dans un contexte régional, aux mesures d'atténuation et d'adaptation relatives au changement climatique, à la participation des partenaires aux discussions internationales sur les actions futures de lutte contre le changement climatique et au partage d'expériences sur l'échange de droits d'émission. Le processus multilatéral du partenariat oriental devrait également faciliter **l'interconnexion** des réseaux de transport et de télécommunications des partenaires - entre eux et avec l'UE - et l'harmonisation de l'environnement réglementaire. Il existe déjà une coopération régionale forte et diversifiée en matière de transport¹⁹; le partenariat oriental pourrait encourager d'autres discussions techniques sur certains sujets tels que la sécurité aérienne, la navigation intérieure et les projets d'infrastructure, en tenant dûment compte des négociations en cours dans d'autres régions. Il conviendrait également de promouvoir le déploiement de réseaux de recherche et de télécommunications avancés.

Sécurité énergétique

La sécurité énergétique de l'UE étant étroitement liée à celle de ses partenaires, la plate-forme sécurité énergétique du partenariat oriental devrait mettre l'accent sur des mesures d'intérêt commun.

Le partenariat oriental visera à créer et mettre en œuvre des **mécanismes mutuels de soutien et de sécurité énergétiques**, y compris des systèmes d'alerte rapide et des actions de sécurité conjointes. Un de ses objectifs sera le renforcement des contacts en matière de sécurité énergétique et l'amélioration de la préparation aux crises de l'énergie. Un groupe de travail spécialisé en sécurité énergétique sera mis en place à l'appui de ces actions. Il pourrait envisager de formaliser les liens, sur une base ad hoc, entre les partenaires et le Réseau européen des correspondants de sécurité énergétique de l'UE (NESCO), et s'appuierait sur les

¹⁷ Les services de la Commission ont décrit la portée des efforts requis dans un document informel intitulé «ENP – a path towards further economic integration» (PEV – la voie vers une plus grande intégration économique), datant du printemps 2007, figurant à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf.

¹⁸ Islande, Lichtenstein, Norvège et États membres de l'UE.

¹⁹ Notamment dans le cadre du TRACECA.

mécanismes actuellement en place avec le groupe de coordination pour le gaz et le groupe d'approvisionnement pétrolier, tout en tenant compte des travaux en cours dans d'autres enceintes, notamment dans le cadre de la communauté de l'énergie, le cas échéant.

Le partenariat oriental contribuera en outre à l'accélération de **l'alignement des politiques et de la législation des partenaires dans le domaine de l'énergie** sur les pratiques et *l'acquis* de l'UE, notamment dans les secteurs de l'électricité, du gaz, du pétrole, des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Une coopération renforcée avec les principales parties prenantes (administrations nationales, régulateurs, agences) viendra à l'appui de ce processus.

La création à moyen terme d'un **marché de l'énergie interconnecté et diversifié** mutuellement bénéfique entre l'UE et les partenaires figurera également parmi les objectifs poursuivis. Cela exigera l'élaboration d'un plan d'action relatif aux infrastructures énergétiques au niveau du partenariat oriental, qui tiendra compte de la deuxième analyse stratégique de la situation énergétique et du plan d'interconnexion prioritaire de l'UE²⁰. Il conviendrait aussi d'améliorer les capacités de stockage de pétrole et de gaz des partenaires, notamment en encourageant les systèmes de stockage commun. En ce qui concerne les infrastructures essentielles présentant des risques non commerciaux élevés, il pourrait devenir de plus en plus important de développer des **partenariats entre le secteur public et le secteur privé**, regroupant les pays de l'UE et ceux du partenariat oriental.

La sécurité énergétique de l'UE et des partenaires exige une forte **diversification des sources d'approvisionnement et des voies de transit**. La meilleure façon d'y parvenir est d'associer plus étroitement des pays tiers tels que des pays d'Asie centrale. Le partenariat oriental devrait donc contribuer au renforcement en cours du processus de Bakou, en tant que véritable partenariat dans le domaine de l'énergie, impliquant la pleine participation de pays d'Asie centrale qui constitue une région essentielle en termes de production d'énergie, et prévoyant le développement du corridor Sud, dont le couloir transcaspien.

Contacts interpersonnels

Les échanges entre les citoyens de l'UE et des pays partenaires, notamment les jeunes, doivent être reconnus comme un moyen de promouvoir et d'observer les changements. Ils seront dès lors encouragés. L'UE a spécifiquement reconnu la valeur que revêtent **la coopération culturelle** et le dialogue interculturel en tant que composantes à part entière de l'ensemble des politiques extérieures et a souligné l'importance de la coopération culturelle pour appréhender les processus et les défis politiques²¹. La coopération peut également s'appuyer sur plusieurs programmes communautaires et d'aide extérieure s'adressant à la population, notamment dans le domaine de **l'éducation**, y compris l'apprentissage des langues, de **la jeunesse** et de **la recherche**. **La société de l'information** et le rôle des **médias** en tant que moyens permettant de faciliter les contacts entre les personnes doivent aussi être soutenus.

4.3. Initiatives emblématiques

Les objectifs du partenariat oriental peuvent également être soutenus par des initiatives emblématiques sélectionnées en vue d'assurer la visibilité de la coopération multilatérale et de la mettre en évidence. Ces initiatives devraient viser à mobiliser un appui multidonateur, un

²⁰ COM(2006) 846 final/2, 23.2.2007

²¹ Conclusions de la présidence de l'UE du Conseil européen de juin 2008, point 78.

financement par différentes institutions financières internationales et des investissements du secteur privé. Selon la Commission, ces initiatives pourraient comporter *un programme intégré de gestion des frontières, une facilité PME, la promotion des marchés régionaux de l'électricité, de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables*²², le développement du *corridor énergétique Sud* et la coopération en matière de *prévention, de préparation et de réponse aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine*.

Les domaines pouvant faire l'objet des travaux des plates-formes et des groupes de travail thématiques ainsi qu'une description des initiatives emblématiques proposées sont exposés dans le document de travail des services de la Commission.

4.4. Participation

Les travaux impliqueront non seulement des représentants des gouvernements et la Commission européenne, mais également d'autres institutions de l'UE, des organisations internationales (telles que l'OSCE et le Conseil de l'Europe), des institutions financières internationales, les parlements, les milieux économiques, les autorités locales et un large éventail de parties prenantes dans les domaines couverts par les plates-formes thématiques.

Il convient d'accorder une attention particulière à la participation de la société civile. La Commission propose de soutenir le développement des organisations de la société civile et de mettre en place un **Forum de la société civile** du partenariat oriental afin de promouvoir les contacts entre ces organisations et de faciliter leur dialogue avec les pouvoirs publics.

Des **pays tiers** pourraient participer aux travaux d'une plate-forme thématique, d'un groupe de travail ou d'une initiative, au cas par cas et s'il est convenu que cela s'avère utile en raison d'intérêts mutuels pour un sujet, d'une proximité géographique ou de l'existence de liens économiques.

La Commission accueillerait favorablement toute initiative du Parlement européen visant à intégrer son projet de coopération parlementaire (**EuroNest**) dans le partenariat oriental. En outre, une Troïka parlementaire composée du Parlement européen et des assemblées parlementaires de l'OSCE et du Conseil de l'Europe pourrait appuyer les aspects multilatéraux du partenariat oriental.

La Commission encourage la participation du **Comité des régions** et du **Comité économique et social européen**, notamment aux travaux menés dans le cadre des plates-formes thématiques *démocratie, bonne gouvernance et stabilité* et *contacts interpersonnels*. Elle invite en outre le Comité des régions à mettre en place une assemblée locale et régionale Europe orientale et Caucase du Sud et le Comité économique et social européen à participer au Forum de la société civile.

5. RESSOURCES

L'un des signaux les plus clairs d'un engagement concret que l'UE peut donner à ses partenaires est un niveau de financement conforme au niveau d'ambition politique du partenariat. Des ressources financières sensiblement plus élevées sont nécessaires pour réaliser les objectifs décrits dans la présente proposition.

²² Les travaux dans ce domaine ont déjà débuté dans le cadre du programme INOGATE.

Ces fonds seront utilisés pour faire avancer le calendrier de réformes du partenariat oriental par la mise en œuvre des programmes globaux de renforcement des institutions, lesquels fourniront des conseils et des formations aux administrations publiques (par exemple, au moyen de jumelages et de TAIEX) ainsi que les équipements et les infrastructures spécialisées (par exemple, des laboratoires) qui sont nécessaires à leur bon fonctionnement. Les ressources plus importantes serviront également à financer les activités des plates-formes et certaines initiatives emblématiques. Enfin, elles contribueront à soutenir la mise en place des politiques régionales des partenaires visant à favoriser la stabilité par la promotion de la cohésion interne et la réduction des inégalités socio-économiques.

Le financement actuel au titre de l'IEVP pour les partenaires s'élève à un environ 450 Mio EUR en 2008. La Commission a l'intention de proposer son augmentation progressive pour qu'il atteigne quelque 785 Mio EUR en 2013. Cela exigera **un nouvel apport de 350 Mio EUR** venant compléter l'enveloppe actuelle de l'IEVP, outre les ressources prévues pour 2010-2013. Par ailleurs, dans le cadre du réexamen du budget, il pourra être envisagé d'accroître encore le montant de l'aide de manière à refléter le niveau d'ambition de la politique à l'égard de ces partenaires.

Afin de répondre aux besoins les plus urgents, le programme régional Est de l'IEVP sera recentré sur l'appui à la dimension multilatérale du partenariat oriental. Les fonds disponibles dans le cadre de l'enveloppe 2009 pourront être utilisés pour lancer des initiatives urgentes et environ **250 Mio EUR**, dans le cadre de l'enveloppe actuelle de l'IEVP, pourront être reprogrammés pour la période 2010-2013.

Cette combinaison de fonds nouveaux et reprogrammés portera à **600 Mio EUR** le montant total des ressources allouées aux nouvelles initiatives exposées dans la présente communication.

Un partenariat oriental énergique nécessitera non seulement un accroissement de l'aide financière de la Communauté, mais également des mesures pratiques pour assurer une mise en œuvre effective et une meilleure coordination entre les donateurs et pour mobiliser davantage de moyens de financement, notamment par le biais de la BEI et de la BERD. La révision à mi-parcours du mandat extérieur de la BEI fournira l'occasion d'envisager un relèvement du plafond indicatif pour les partenaires orientaux et d'élargir sa portée. Pour les grands projets d'infrastructures, il convient d'envisager un appui aux investissements publics/privés par la couverture des risques non commerciaux. La facilité d'investissement dans le cadre de la politique de voisinage (FIPV) peut être utilisée pour acheminer les fonds de l'UE vers ces projets et la Commission invite les États membres à participer financièrement au partenariat oriental, notamment en augmentant leur contribution à la FIPV. Des informations complémentaires sur ces questions figurent dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication.

La mise en œuvre du partenariat oriental nécessitera également le déploiement de ressources humaines appropriées au sein des services de la Commission concernés. Il conviendra en particulier de renforcer les délégations de la CE dans les pays partenaires.

6. CONCLUSIONS

Le principe qui sous-tend la PEV - selon lequel il est d'un intérêt vital pour l'Union de promouvoir la bonne gouvernance et le développement économique en s'engageant de manière déterminée auprès de ses voisins - a plus de raison d'être que jamais. Dès lors, l'approfondissement de nos relations avec les partenaires par le biais du partenariat oriental constitue tant un impératif stratégique qu'un investissement politique pour l'UE, et sera profitable aux citoyens européens.

Le partenariat oriental contribuera à dynamiser les réformes, intégrer les marchés et les sociétés, étendre la stabilité et lutter contre le risque d'apparition de nouvelles frontières sur notre continent. La Commission invite le Conseil et le Parlement européen à soutenir fermement le partenariat oriental d'un point de vue politique et financier.

La Commission propose que le partenariat oriental soit lancé lors d'une réunion au sommet au **printemps 2009**, rassemblant les chefs d'État ou de gouvernement de l'ensemble des États membres de l'UE et des partenaires. Ce «**sommet du partenariat oriental**» adoptera une déclaration politique instituant le partenariat, expliquant ses objectifs et principes essentiels et décrivant les caractéristiques générales du processus de coopération qui en résultera.