

La politique européenne de voisinage : nouvelles ambitions et nouveaux instruments

Pellissier J.-P.

in

Chassany J.P. (ed.), Pellissier J.-P. (ed.).
Politiques de développement rural durable en Méditerranée dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union Européenne

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 71

2006

pages 33-38

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=6400054>

To cite this article / Pour citer cet article

Pellissier J.-P. **La politique européenne de voisinage : nouvelles ambitions et nouveaux instruments.** In : Chassany J.P. (ed.), Pellissier J.-P. (ed.). *Politiques de développement rural durable en Méditerranée dans le cadre de la politique de voisinage de l'Union Européenne*. Montpellier : CIHEAM, 2006. p. 33-38 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 71)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

La politique européenne de voisinage : nouvelles ambitions et nouveaux instruments

Jean-Paul PELLISSIER

adjoint au directeur du CIHEAM - IAM de Montpellier

Résumé : Avec la Politique européenne de voisinage (PEV), l'UE entend renforcer et renouveler ses relations avec l'ensemble des pays voisins, dont les pays méditerranéens. Ainsi et pour ce qui concerne le processus euro-méditerranéen, la PEV devrait offrir des opportunités d'approfondir les partenariats existants en élargissant les domaines de coopération et en introduisant de nouveaux instruments et de nouvelles méthodes de pilotage et de suivi. Parmi les nouveautés, on pourra retenir la volonté exprimée d'une véritable intégration économique, la place faite aux relations entre les communautés locales et les populations et la possibilité pour les pays tiers avec lesquels se construirait un partenariat dynamique d'accéder à certains programmes communautaires.

L'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), instrument financier de cette nouvelle politique, s'est vu récemment doté d'une enveloppe de 12 milliards d'euros pour les sept années à venir. Aux programmes géographiques et thématiques qui existaient déjà sous MEDA (pour la Méditerranée) vient s'ajouter un volet de coopération transfrontalière entre régions périphériques qui pourra faire l'objet de cofinancement par le volet transfrontalier du Fonds européen de développement rural. Dans le même esprit de mobilisation d'instruments jusqu'alors réservés aux pays en phase de pré adhésion, les activités de rapprochement législatif, de convergence réglementaire et de renforcement institutionnel pourront être soutenues par une assistance d'experts ciblée (Assistance technique et échange d'informations, TAIEX) et des accords de jumelage (twinning) à long terme avec les administrations des Etats membres de l'UE - au niveau national, régional ou local.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement le partenariat dans le domaine de l'agriculture méditerranéenne, une feuille de route est en cours de finalisation qui servira de guide pour les cinq années à venir. Avec comme objectif la constitution d'une zone de libre échange à l'horizon 2010 pour les produits agricoles bruts et transformés et les produits de la pêche, cette feuille de route fait explicitement référence à la 1^{ère} Conférence des ministres de l'agriculture de Venise pour ce qui concerne les aspects non commerciaux, en mettant l'accent sur le développement rural, la productivité agricole et la promotion des produits de qualité comme autant de thématiques d'action nécessaires, en accompagnement du processus de libéralisation mais également comme condition de la durabilité du développement.

Abstract. *The EU intends to use the European Neighbourhood Policy (ENP) to strengthen and renew its relations with all neighbouring countries, including the Mediterranean countries. With regard to the Euro-Mediterranean process, the ENP should provide opportunities to improve existing partnerships by broadening the fields of cooperation and by introducing new instruments and new methods for steering and monitoring. New features include the desire expressed for true economic integration, the importance awarded to relations between local communities and populations and the possibility for third countries with which a dynamic partnership is developed to have access to certain community programmes.*

The European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), the financial instrument of the new policy, was recently allocated €12 bn for the seven years to come. The existing geographic and thematic programmes under MEDA (for the Mediterranean) have been completed by cross-border cooperation between peripheral regions that can be funded jointly by the cross-border feature of the European Rural Development Fund. In the same spirit of the mobilisation of instruments hitherto reserved for countries in the pre-membership phase, legislative, convergence of regulations and institutional strengthening activities can receive targeted support from experts (Technical Assistance and Information Exchange Instrument, TAIEX) and long-term twinning agreements with the administrations of EU member-states at the national, regional or local level.

With more specific reference to partnership in Mediterranean agriculture, a road map is currently being finalised and will serve as a guide for the next five years. Its aim is the setting up of a free trade zone by 2010 for raw and processed agricultural products and fishery products and, with regard to non-trade concerns, makes explicit reference to the First Conference of Ministers of Agriculture in Venice, laying stress on rural development, agricultural productivity and the promotion of quality products as necessary action themes for accompanying the liberalisation process and also as a condition for the sustainability of development.

I - Présentation générale de la Politique européenne de voisinage

"Le concept qui se trouve ancré dans la politique européenne de voisinage est celui d'un cercle de pays, partageant les valeurs et objectifs fondamentaux de l'UE et s'engageant dans une relation de plus en plus étroite allant au-delà de la coopération, c'est-à-dire impliquant un niveau d'intégration économique et politique important."⁵

5. *La politique européenne de voisinage* - Document d'orientation, Communication de la Commission, COM(2004)373 final, 12/05/2004, p. 5

En 2003 et dans la perspective notamment de son élargissement à vingt-cinq, l'Union européenne (UE) a décidé d'actualiser sa politique de coopération avec les pays voisins et de se doter d'une nouvelle politique applicable à l'ensemble des pays périphériques, la Politique européenne de voisinage (PEV - European Neighbourhood Policy/ENP).

L'UE entend ainsi proposer aux pays voisins des relations renouvelées qui poursuivent et renforcent les politiques extérieures antérieures, au premier rang desquels figure le processus de Barcelone. Sur la base d'un engagement mutuel en faveur de valeurs communes portant sur l'Etat de droit, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable, la PEV affirme la volonté de l'UE d'un renforcement des relations politiques et de l'intégration économique avec les pays voisins afin que ceux-ci partagent les bénéfices de l'élargissement, même si cette politique n'offre pas de perspective particulière d'adhésion, et que tous participent à la construction d'un espace commun de prospérité, de sécurité et de stabilité partagées.

Ainsi et pour ce qui concerne le processus euro-méditerranéen, la PEV offrirait des opportunités d'approfondir les partenariats existant en élargissant les domaines de coopération et en introduisant de nouveaux instruments et de nouvelles méthodes de pilotage et de suivi. A titre d'exemple et pour ce qui concerne le commerce, Barcelone se centrerait sur la libéralisation des échanges par négociation des tarifs alors que la PEV va plus loin et propose l'intégration économique et la convergence des réglementations dans les domaines économique, social et environnemental.

Tableau 1. Etat de mise en œuvre des accords et des plans d'action

Pays	Accord			Rapport Pays	Plan d'action	
	Type	Signature	Ratification		Proposition (3)	Final (4)
Algérie	AA	2002				
Arménie	APC		1999	Oui		
Autorité	AT	1997	1997	Oui	Oui	Oui
Azerbaïdjan	APC		1999	Oui		
Belarus	APC		(2)			
Egypte	AA	2001	2004	Oui		
Géorgie	APC		1999	Oui		
Israël	AA	1995	2000	Oui	Oui	Oui
Jordanie	AA	1997	2002	Oui	Oui	Oui
Liban	AA	2002				
Lybie						
Maroc	AA	1996	2000	Oui	Oui	Oui
Moldavie	APC		1998	Oui	Oui	Oui
Russie	APC		1997			
Syrie	AA (1)					
TUnisie	AA	1995	1998	Oui	Oui	Oui
Ukraine	APC		1998	Oui	Oui	Oui

AA : Accord d'association

AT : Accord transitoire

APC : Accord de partenariat et de coopération

(1) fin des négociations, en attente de signature

(2) APC signé en mars 1995 mais non encore ratifié

(3) recommandations de la Commission susceptibles d'être amendées par le Conseil

(4) Rapport final adopté par le Conseil d'association ou de coopération

Affirmée comme une politique globale de relation avec ces voisins, la PEV reste prioritairement d'application bilatérale, comme l'étaient déjà les précédents instruments. Elle se décline donc en autant d'accords négociés bilatéralement (accords d'association, accords de partenariat et de coopération, ...) qu'il existe de pays concernés (cf. Tableau 1). Les plans d'actions, qui constituent l'instrument opérationnel majeur de ces accords bilatéraux, définissent de manière bilatérale le programme des réformes économiques et politiques à engager, avec des priorités à court et moyen termes. Négociés

entre les deux parties, ils doivent favoriser un réel partenariat par une prise en compte adéquate des spécificités de chacun en matière de volonté politique, de besoins et de capacités d'action. Tous renvoient, dans leur architecture générale, aux objectifs spécifiques que se fixe la PEV :

- ❑ engagement en faveur de valeurs communes,
- ❑ renforcement du dialogue et réformes politiques,
- ❑ amélioration des conditions économiques et sociales,
- ❑ libéralisation du commerce et intégration des marchés,
- ❑ coopération en matière de justice, liberté et sécurité,
- ❑ développement des interconnexions et de la coordination dans les domaines de l'énergie, du transport, de la société de l'information, de l'environnement et de la recherche,
- ❑ promotion de la dimension sociale et des contacts entre les communautés.

La dynamique et l'évolution des partenariats, le niveau d'ambition des relations, seront étroitement liés à l'adhésion effective de chacun des pays partenaires à ces valeurs communes et à leur capacité respective à mettre en œuvre les priorités arrêtées conjointement avec l'UE dans ces plans d'actions bilatéraux. La différenciation entre les pays est ainsi inscrite comme un des fondements opératoires de la PEV. A l'opposé d'un partenariat qui n'arriverait pas à trouver son souffle, la possibilité à terme, pour les pays voisins et dans certains domaines, d'accéder aux programmes communautaires, constitue une forme d'aboutissement de la politique de partenariat proposée par l'UE à ses voisins.

S'appuyant d'abord et avant tout sur des partenariats bilatéraux différenciés et adaptés aux particularités de chacun des pays concernés, la PEV entend également porter une vision régionale et sous-régionale, en affirmant notamment le rôle des coopérations transfrontalières et l'importance de l'intégration régionale dans le domaine des équipements et des réseaux d'infrastructures, du commerce et de la convergence des réglementations et du dialogue politique.

II - L'Instrument européen de voisinage et de partenariat

L'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP - European neighbourhood policy instrument/ENPI) constitue l'outil unique de mise en œuvre opérationnelle de la PEV. A partir de 2007 et pour sept ans, il succèdera donc aux deux instruments régionaux qui existaient jusqu'alors : Tacis (Technical Assistance Commonwealth of Independent States) pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale et Meda pour les pays tiers méditerranéens. Dans le même temps, un instrument unique de préadhésion, l'IPA (Pre-Accession Assistance) viendra remplacer les instruments existant aujourd'hui : Phare (Poland and Hungary : Action for the Restructuring of the Economy), SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development) et ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) pour les pays d'Europe centrale et orientale, Cards (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans) pour les Balkans et l'instrument de pré-adhésion pour la Turquie (Cf. figure 1 et 2).

Doté financièrement d'une enveloppe prévisionnelle de 12 milliards d'euros pour 7 ans, l'IEVP présente quelques caractéristiques marquantes :

- ❑ aux programmes géographiques et thématiques qui existaient déjà sous MEDA (pour la Méditerranée) vient s'ajouter un volet de coopération transfrontalière entre régions périphériques (Cross border cooperation/CBC) autorisant le financement de programmes conjoints associant des régions d'Etats membres et de pays partenaires ayant une frontière commune⁶. Pourront ainsi bénéficier de tels programmes de coopération toutes les unités territoriales de niveau NUTS III ou équivalent, situées le long des frontières terrestres entre les Etats membres et les pays partenaires ou situées le long de routes maritimes importantes (actions bilatérales) ainsi que les unités territoriales de niveau NUTS II situées en bordure d'un bassin maritime commun aux Etats membres et aux pays partenaires (actions multilatérales).

A ce titre, un programme "Bassin maritime Méditerranée" est en cours de construction. Ces programmes conjoints seront par ailleurs cofinancés par le volet transfrontalier du Fonds européen de développement rural ;

6. Pour plus d'information, consulter notamment le site EuropeAid consacré à la coopération transfrontalière : (http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/enpi_cross_border/index_en.htm)

Figure 1. Panorama des espaces de voisinage de l'Europe des 15 (2000 – 2001)



Figure 2. Panorama des espaces de voisinage de l'Europe des 25 (année 2007 et suivantes)



- ❑ d'une manière plus générale, il est envisagé que l'IEVP puisse être mobilisé pour compléter les instruments de financement qui ne peuvent être utilisés que d'un seul côté des frontières de l'UE. Cette approche a déjà été mise en œuvre à titre d'essai durant la période 2004-2006 avec la création d'un programme de Voisinage MEDA qui vise notamment à fournir une assistance financière aux pays MEDA éligibles en vue d'encourager leur participation aux projets financés par le programme INTERREG⁷ et à certaines programmes transfrontaliers.
- ❑ ce rapprochement avec certains instruments communautaires qui illustre l'esprit "d'intégration" qui est porté par la PEV se traduit également par la possibilité pour ces pays de bénéficier de nouvelles formes d'assistance technique initialement conçus pour les pays en transition ou en phase de préadhésion. C'est ainsi que les activités de rapprochement législatif, de convergence réglementaire et de renforcement institutionnel pourront être soutenues par une assistance d'experts ciblée (Assistance technique et échange d'informations - TAIEX) et des accords de jumelage (*twinning*) à long terme avec les administrations des Etats membres de l'UE - au niveau national, régional ou local⁸. Enfin, la participation pour un pays donné aux agences et programmes de la Communauté est inscrite comme une possibilité, conditionnée par le niveau de partenariat établi par ce pays avec l'UE.

III - La feuille de route pour l'agriculture

Les dix ans du partenariat euro-méditerranéen ont été célébrés à l'occasion d'un Sommet qui s'est tenu les 27 et 28 novembre 2005 à Barcelone. A cette occasion et en s'appuyant sur les travaux conduits durant la période de préparation de ce Sommet (bilans du processus de Barcelone, réflexions sur le futur de ce partenariat), un Programme de travail quinquennal a été arrêté, destiné à servir de base à la coopération euro-méditerranéenne pour les cinq prochaines années en synergie et complémentarité avec les plans d'action de la PEV. En matière de développement économique et social et reprenant notamment la proposition faite par les Ministres des affaires étrangères de l'EuroMed à l'occasion de leur VIIème Conférence à Luxembourg (mai 2005), ce programme propose que soit élaborée une feuille de route permettant de baliser le chemin pour atteindre l'objectif de la zone de libre échange à l'horizon 2010 dans les domaines de l'agriculture et des services.

Pour ce qui concerne l'agriculture, cette feuille de route est en cours de finalisation par la Commission européenne qui se donne comme ambition de renforcer les relations euro-méditerranéennes dans les domaines des échanges agricoles et agroalimentaires et du développement rural avec comme objectif *"la libéralisation progressive du commerce de produits agricoles et de produits transformés de l'agriculture et de la pêche, un certain nombre de dérogations et de calendriers étant éventuellement prévus en vue d'une mise en œuvre progressive et diversifiée, compte tenu des différences et des caractéristiques du secteur agricole dans les différents pays, sur la base des accords d'association Euromed et des accords de libre-échange régionaux, ainsi que de la feuille de route définie à Rabat. Il conviendra de rechercher une solution adéquate aux aspects non tarifaires de la libéralisation des échanges dans le domaine agricole et d'autres questions telles que le développement rural, la productivité et la qualité de l'agriculture et le développement durable. Des négociations avec les pays partenaires seront engagées dans les meilleurs délais"*.

7. Le programme INTERREG est une initiative communautaire qui visent à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union et à réaliser un développement équilibré du territoire en promouvant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

8. Pour plus d'information, consulter les sites du programme d'assistance technique TAIEX (<http://taiex.cec.eu.int/>) et du programme de jumelage (http://ec.europa.eu/enlargement/financial_assistance/institution_building/twinning_en.htm).

Sur le volet commercial, cette feuille de route :

- ❑ définit le périmètre des produits concernés : produits bruts mais aussi produits transformés, produits de l'agriculture mais également de la pêche,
- ❑ arrête le principe de l'existence, limitée, de produits sensibles qui doivent faire l'objet d'examens au cas par cas et pays par pays,
- ❑ souligne la nécessaire réciprocité dans la libéralisation,
- ❑ insiste sur la progressivité de la mise en œuvre et l'existence d'asymétries dans les calendriers de libéralisation comme mesures nécessaires à la prise en compte des différences de développement entre partenaires euro-méditerranéens.

Faisant explicitement référence à la 1^{ère} Conférence des ministres de l'agriculture de Venise, cette feuille de route rappelle l'importance du volet non commercial, en mettant l'accent sur le développement rural, la productivité agricole et la promotion des produits de qualité comme autant de thématiques d'action nécessaires, en accompagnement du processus de libéralisation mais également comme condition de la durabilité du développement.

Une première liste de mesures d'accompagnement possibles est développée, qui devra s'intégrer aux Plans d'action des pays partenaires et aux programmes régionaux de coopération. Ces mesures sont les suivantes :

- ❑ appui structurel, institutionnel, réglementaire et administratif pour faciliter l'accès aux marchés d'exportation,
- ❑ promotion d'un environnement favorable à l'investissement public et privé,
- ❑ mise en œuvre de programmes de coopération dans le domaine sanitaire et phytosanitaire,
- ❑ aide à la modernisation de l'agriculture des pays partenaires et à la levée des entraves techniques aux échanges,
- ❑ mise en œuvre de programme dans le domaine du développement rural et de la promotion des produits de qualité afin d'encourager la diversification des activités, des sources de revenus et de favoriser le développement d'un commerce durable.