



Mai 2015

Contribution au réexamen de la politique européenne de voisinage. Réponse à la consultation publique lancée par la Commission européenne et la Haute représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité

Préambule

Le voisinage est une réalité qui peut être une menace ou une chance pour l'Europe. Il ne deviendra une chance que si l'Europe la saisit et, à l'inverse, il ne suffit pas qu'elle se rétracte sur elle-même pour que le risque soit contenu à ses frontières. Si l'Europe veut demeurer une grande puissance influente et attractive, elle doit par conséquent se donner les moyens de faire que son voisinage soit une chance.

L'Europe a construit son attractivité en devenant un espace de paix, de démocratie, où les droits sociaux sont garantis, où il est possible de se déplacer et de s'établir librement et qui offre un vaste bassin d'emplois en dépit de son médiocre taux de croissance. L'Europe, donc, attire les migrants, les damnés de la terre qui cherchent protection ou simplement aspirent à un monde meilleur, prenant parfois le risque de perdre la vie pour s'en construire une nouvelle. Mais l'Union européenne ne peut être qu'une zone de refuge, attirant par défaut et restant spectatrice de la misère et des crises chez ses voisins ou les voisins de ses voisins. Son attractivité doit demeurer un projet construit dans le cadre d'un projet plus large, un projet de stabilité et de prospérité partagées.

1. Qu'est-ce que l'UE a à offrir à ses voisins ?

L'UE doit resserrer ses liens avec ses voisins sans faire des promesses qu'elle ne saurait tenir. Le voisinage doit s'envisager du point de vue de l'intérêt des deux parties, l'UE et ses voisins, sans lien prédéterminé avec l'élargissement qui n'est pas accessible dans un terme prévisible.

Ce resserrement doit reposer sur des valeurs communes, un principe d'action, une méthode et des moyens.

Les valeurs communes sont indispensables pour donner du sens au resserrement des liens. La stabilité et la prospérité se construisent ensemble, en bâtissant des projets conjoints, en associant élus, administrations, entreprises, sociétés civiles, experts, ceci dans un cadre bilatéral (UE/Etats voisins) mais aussi régional, avec les autres Etats qui ne sont pas voisins directs de l'UE, et multilatéral, avec les acteurs internationaux engagés à l'Est comme au Sud de l'UE. Le discours de l'UE, et, par voie de conséquence, son action, doivent être réalistes et ouverts, sans tourner le dos à nos voisins, à leurs difficultés, aux menaces et périls qu'ils

connaissent. Il ne s'agit plus seulement d'accompagner les transitions politique et économique, dont le besoin demeure, il s'agit aussi de co-construire et de mettre en œuvre les solidarités face aux risques, locaux, régionaux et globaux, endogènes comme exogènes.

Le principe d'action doit être le respect entre entités souveraines, sans chercher à imposer un modèle mais en prenant en compte les spécificités de chacun. De ce point de vue, les pays du voisinage connaissent des réalités distinctes et les sous-groupes Voisinage Sud et Voisinage oriental sont eux-mêmes disparates. La différence entre pays partenaires doit induire une différenciation dans la mise en œuvre du voisinage, ceci dans le cadre commun qui doit demeurer.

Par conséquent, la dimension politique du voisinage est essentielle. Celui-ci ne peut en effet être purement économique. Au demeurant, la multiplicité des sujets et la montée des risques et des tensions (migratoire, sécuritaire) invite à cette approche politique.

D'où la nécessité d'une plus grande cohérence institutionnelle entre Commission et SEAE, sous la coordination de la Haute représentante.

D'où la nécessité de se doter de capacités de prospective et de planification stratégique.

D'où la nécessité d'une meilleure articulation entre les politiques et les actions de l'UE et des Etats-membres.

D'où enfin la nécessité que la PSDC et ses instruments renforcent la politique de voisinage.

La méthode doit s'inspirer de deux axes :

- c'est d'une part, du côté de l'UE, la transversalité entre les différents instruments et programmes européens, spécialisés ou généraux, qui doivent être clairement marqués du sceau de la priorité donnée à la politique de voisinage, qui doit conserver son cadre commun à l'Est et au Sud ;
- c'est d'autre part, dans la réalisation des actions, une différenciation et une formulation conjointe des besoins avec les partenaires. L'approche incitative du « Plus pour plus » peut être conservée, avec un prisme qui ne doit pas être perçu comme punitif mais doit avoir un véritable dispositif incitatif. Une approche sur mesure qui repose sur des projets et des actions adaptés et permet une meilleure appropriation.

2. Il faut une stratégie de réponse aux crises, une réactivité plus grande.

La multiplication des crises politiques et militaires dans l'environnement immédiat de l'UE depuis 10 ans remet en cause la logique sur laquelle la politique de voisinage s'est construite – coopération à long terme visant à renforcer les institutions de nos voisins et à transposer des règles de bonne gouvernance, inspirées de celles pratiquées dans l'Union européenne –, vide cette politique d'une partie de son contenu et menace l'UE elle-même par le risque migratoire illicite et l'importation du risque terroriste.

Le renforcement des moyens de gestion de crise, la réactivité accrue, politique comme technique, la flexibilité et l'adaptation à des situations extrêmes dans lesquelles il s'agit de mettre rapidement en place des moyens d'observation et de lutte contre la criminalité (trafiquants d'êtres humains, d'armes), moyens venant alléger la souffrance des réfugiés, moyens d'appuis aux autorités légitimes et aux processus de démocratisation (appuis aux processus électoraux, à la justice et à la police), doivent être des composantes à part entière

de la politique de voisinage, articulant les instruments et les programmes dans la main du SEAE et ceux gérés par la Commission.

3. Quelles actions prioritaires ?

3.1- Le renforcement des capacités de l'administration et des institutions publiques.

Qu'ils soient engagés dans un processus de transition politique, de sortie de crise ou qu'ils soient à l'inverse marqués par l'immobilisme politique, facteur de fragilité, les Etats du voisinage ont des besoins importants d'accompagnement de la réforme de leur administration et de leur gouvernance publique. Tous revendiquent des processus de réforme en cours, tous ont des plans de réforme, tous participent à des forums internationaux et bénéficient de soutiens sur ce sujet. Il s'agit pour eux d'accroître l'efficacité de l'action publique, permettre une meilleure mise en œuvre des décisions politiques, assurer, de manière plus ou moins décidée, la prise en compte des attentes des citoyens à l'égard de l'Etat en matière de couverture des besoins de base et de transparence et leur participation à l'action publique, transformer l'économie et les règles qui sont applicables aux entreprises pour favoriser l'investissement. Pour autant, ces processus, nécessaires à la stabilisation politique et à la prospérité économiques, sont longs, incertains, inachevés.

L'Union européenne a montré qu'elle disposait d'un savoir faire en matière de renforcement de l'administration dans le cadre des élargissements intervenus depuis plus de vingt ans par des instruments comme le TAIEX, les jumelages institutionnels, le programme SIGMA avec l'OCDE et, dans le cadre du Partenariat oriental, le Comprehensive Institution Building (CIB) Programme. Pour autant, une phase nouvelle, plus ambitieuse, élargie, d'actions de renforcement des capacités administratives doit être mise en oeuvre dans le cadre de la politique de voisinage.

En effet, tous les axes de projection de la nouvelle politique du voisinage – commerce et développement économique, transports et énergie durable, stabilité et sécurité, migration et mobilité, sécurité, jeunesse, égalité de traitement –requièrent de solides capacités administratives dans les institutions publiques des pays du voisinage.

Une double approche est proposée:

3.1.1 : Mettre en œuvre une Initiative globale pour la réforme de l'administration (IGRA)

Les travaux récents de SIGMA, du Conseil de l'Europe, de la Banque Mondiale et l'exécution des jumelages dans les pays du voisinage Est et Sud montrent que ces capacités de gestion publique ne sont pas suffisamment développées. Les notions fondamentales de l'Espace Administratif Européen (Fiabilité et prévisibilité, reddition de comptes, proportionnalité de l'action publique, Ouverture et transparence, efficacité et efficience) pourraient servir de socle conceptuel et d'orientation générale de l'assistance à déployer dans le domaine du renforcement des capacités administratives.

L'Union européenne doit mener des coopérations techniques afin de contribuer au renforcement des capacités horizontales de gestion publique. En particulier :

- La professionnalisation de l'organisation du travail gouvernemental, de l'élaboration, de la coordination et de l'élaboration des politiques publiques afin de limiter les possibilités de capture de l'État au détriment de l'intérêt public ;
- La professionnalisation et la stabilisation des Fonctions publiques centrales et territoriales ;
- La participation des femmes à l'action publique ;
- L'amélioration de la qualité des normes juridiques, et plus généralement la légistique et la codification du droit, contribuant à la création de la sécurité juridique nécessaire ;
- L'amélioration de la Gestion des finances publiques, incluant l'organisation interne des ministères des finances, l'adoption de lois organiques relatives aux lois de finance, la sécurisation de la chaîne des dépenses ;
- Le renforcement des contre-pouvoirs institutionnels (médiateurs, défenseur des droits, tribunaux, contrôle parlementaire de l'exécutif, audit externe, etc.) afin d'améliorer le contrôle des administrations publiques ;
- La professionnalisation et l'encadrement des systèmes d'achats publics, de concessions, et de PPP, en adoptant ou s'inspirant de l'acquis communautaire en la matière ;
- Le soutien au processus de décentralisation et déconcentration, et plus généralement la promotion des conventions du Conseil de l'Europe en matière d'autonomie et de démocratie locale ;
- Enfin, l'amélioration de la qualité des services aux citoyens.

Il s'agit par conséquent, pour l'Union européenne, de permettre la généralisation du Programme CIB à l'ensemble des pays du voisinage.

3.1.2 : Déterminer les domaines spécifiques d'intervention dans chaque pays, selon une approche sectorielle.

L'appui technique à l'administration publique doit être concentré dans chaque pays sur des domaines prioritaires identifiés conjointement avec le gouvernement partenaire dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Ces priorités doivent s'intégrer dans une stratégie nationale définie par les autorités et leurs modalités pour prendre en compte le degré de préparation des administrations concernées afin de donner un caractère exemplaire aux résultats obtenus.

La maturité des domaines à cibler doit faire l'objet d'une évaluation préalable comme cela a été le cas dans les Balkans occidentaux pour déterminer la programmation de la coopération technique de l'UE. Les priorités ainsi définies devraient donner lieu à des programmes selon une approche sectorielle (SWAP) et, pour chaque secteur identifié, des plans d'action doivent être élaborés, comprenant un dispositif de suivi spécifique (indicateurs de résultats, y compris des indicateurs de développement SMART, (Spécifiques, Mesurables, Acceptables, Réalistes et Temporellement définis).

3.2- L'accompagnement du développement économique inclusif

Il s'agit à la fois de renforcer l'intégration économique avec l'UE et d'accompagner la mise en œuvre de stratégies nationales de développement.

La démarche engagée ces dernières années de conclusion d'accords de libre échange complet et approfondi avec 4 pays (Géorgie, Moldavie, Ukraine, Maroc) et bientôt avec la Tunisie, doit être rendue effective et faire l'objet d'un suivi (résultats, effets) attentif. Elle pourrait être étendue à d'autres pays et s'agissant de ceux avec lesquels elle a été engagée, selon les résultats, elle pourrait être prolongée par la mise en œuvre d'un « espace économique commun » tel qu'il est mentionné dans les dernières déclarations des sommets du Partenariat oriental.

Mais la constitution de zones de libre-échange ne suffisent pas à engager une dynamique de croissance à long terme, comme le démontrent la plupart des études économiques et évaluations à ce sujet. Il convient de les accompagner de programmes d'investissements et de politiques économiques de développement dans chaque pays.

Chaque pays du voisinage doit être accompagné dans la définition d'un Plan National de Développement cohérent et réaliste.

Cet exercice doit être l'occasion de renforcer les institutions nationales de statistiques et de créer des centres d'analyses et de prospectives économiques. Le développement économique est entravé par le poids de l'économie informelle et le maintien de larges poches de pauvreté. Il est également affecté par l'instabilité des voisins de nos voisins, les pressions migratoires, les trafics... Face à ces défis, il convient de donner des réponses associant des chercheurs, experts et décideurs politiques.

Par ailleurs, le soutien financier de l'UE à l'exécution des Plan Nationaux de Développement (PND) doit combiner les dons finançant l'assistance technique à une dynamique d'investissement, engageant de manière active le pays partenaire. Cette dynamique doit s'appuyer sur la Facilité d'Investissement du Voisinage (FIV) et le développement de mixage dons/prêts d'autres institutions internationales. Elle doit intégrer les investissements locaux (aux niveaux régional et municipal), le développement urbain durable et le soutien à l'activité économique dans les zones rurales, l'aide à la sécurité énergétique et à un mix énergétique durable, le soutien aux projets d'investissements régionaux (englobant plusieurs pays de la région), celui au secteur productif, en particulier privé (développement des petites et moyennes entreprises, encouragement de l'innovation), le soutien aux systèmes éducatifs notamment liés aux secteurs les plus matures et ayant des capacités d'emplois à court et moyen terme, le développement des micro crédits au niveau local pour des projets de développement, et enfin, l'amélioration de la communication sur les potentiels économiques des pays de la PEV afin d'attirer les investissements extérieurs.

4. L'accès des pays du voisinage aux programmes intra-communautaires

A l'exemple de ce qui a été fait pour Erasmus +, en matière d'Education, de Formation, de Jeunesse et de Sport, les autres programmes européens contribuant à Horizon 2020 devraient être ouverts aux pays du voisinage, autrement dit la Politique européenne de

voisinage devraient les abonder.

On notera toutefois que le Voisinage ne représente que 20 % des crédits de la dimension internationale d'Erasmus +. Le renforcement de la part du voisinage en soulignerait la priorité.

Concrètement, ce renforcement devrait passer par :

- l'accroissement du nombre de partenariats universitaires et de masters conjoints, qu'il convient d'encourager ;
- l'extension du dispositif des chartes aux établissements d'enseignement supérieur des pays du voisinage;
- la fixation en contrepartie d'une obligation faite aux établissements d'enseignement des pays du voisinage d'établir des plans d'orientation pour leurs élèves et étudiants, afin de fixer des objectifs précis et, dans ce cadre, d'ouvrir des possibilités de stages professionnels aux jeunes;
- la participation plus effective aux actions de mobilité des responsables des établissements, au même titre que les enseignants, afin qu'ils acquièrent une expérience au sein de l'UE ;
- la possibilité pour les établissements des pays du voisinage de faire figurer leurs programmes et cours sur le portail School Education Gateway qui recense ceux qui sont disponibles dans l'UE ;
- la mise en place d'un système d'équivalence (ECTS) permettant d'assurer la reconnaissance des études et des acquis entre les établissements de l'UE et ceux des pays du voisinage ;
- l'accès de l'expertise européenne à des projets d'appui aux établissements scolaires des pays du voisinage, permettant ainsi la définition de projets mixant les expertises locales et européennes.

Par ailleurs, l'UE devrait chercher à la fois à soutenir les chercheurs du voisinage et, lorsqu'ils cherchent une mobilité, à les attirer. La directive étudiants-chercheurs en cours d'élaboration est l'occasion pour l'Europe de se montrer attractive, selon une orientation qui correspond à ses intérêts et à sa politique d'influence.

5. Valoriser les programmes à dimension régionale.

La politique de voisinage ne peut être exclusivement rayonnante, reliant l'UE à chacun des 16 voisins et faisant donc de l'UE un centre. Cela serait à la fois artificiel et une source de perte d'efficacité par démultiplication, réplique des actions et création de malentendus par effet de comparaison entre gouvernements. La politique de voisinage doit être également diffusante entre pays voisins et doit conforter les institutions régionales existantes qui ont vocation à devenir à leur tour des partenaires de l'UE.

Cela passe par :

- des mécanismes incitatifs pour les projets inscrits dans une logique régionale et interrégionale, associant l'UE à plusieurs pays. Une bonification d'aide (partie financée par l'UE) doit être mise en place, tant pour l'assistance à l'administration que pour les infrastructures régionales (interconnexion des réseaux électrique, d'hydrocarbures, de

transports). Aujourd'hui, la Commission gère des projets d'assistance technique à dimension régionale sans aucune incitativité ;

- La participation des pays du voisinage oriental au volet multilatéral, associant différentes institutions, du Partenariat oriental;
- Le soutien au secrétariat de l'Union pour la Méditerranée (UpM), institution utile mais dotée de peu de moyens, qui devrait, au-delà du soutien à son fonctionnement, pouvoir se faire déléguer des crédits européens, et au Partenariat oriental et au processus de la Mer Noire;
- La coopération avec des initiatives régionales telles que le Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI) qu'il est important de conforter;
- Une approche adaptée, flexible, permettant d'associer des Etats qui font par ailleurs l'objet de restrictions (Biélorussie) lorsque le bénéfice politique commande qu'ils soient intégrés dans des projets à dimension régionale (infrastructures).

6. Faire des voisins de nos voisins des partenaires de la politique de voisinage.

Le voisinage n'est pas unilatéral. Nos voisins ont d'autres voisins que l'UE, plus au Sud ou plus à l'Est, avec lesquels les lient des relations anciennes, contraintes par la géographie, l'histoire, la culture, la langue, les échanges commerciaux. Il faut le prendre en compte en favorisant la participation d'Etats tiers, voisins de nos voisins aux programmes financés par la politique de voisinage, quitte à mettre au point une incitativité spécifique pour des actions triangulaires (participation des fonctionnaires des Etats tiers de la région à des actions conduites dans le cadre des jumelages institutionnels, éligibilité des tiers au TAIEX dès lors qu'il y aurait une administration du voisinage qui serait parrain).

Les caractéristiques et les contraintes des relations avec des tiers tels que la Russie, la Turquie et les Etats d'Afrique sub-saharienne sont telles qu'il est souhaitable de différencier les dispositifs qui seront arrêtés.

7. Accroître la visibilité de la politique de voisinage.

L'Union européenne, premier financeur du développement et de la transition de nos voisins, souvent premier partenaire commercial, doit faire connaître et mettre en évidence ce qu'elle fait et l'impact de ses actions. Cela passe par :

- le recours accru à l'expertise européenne, par contrats de services, subventions ou en gestion déléguée, cette dernière intervenant aujourd'hui de manière excessivement déséquilibrée au profit des institutions financières internationales. Confier des projets aux opérateurs européens, dans des consortiums ou par l'intermédiaire de groupements tels qu'EUNIDA, qui réunit certaines agences publiques européennes, peut avoir pour contrepartie d'assurer cette visibilité. La priorité donnée à l'expertise européenne peut être accompagnée de mesures incitatives visant à associer l'expertise et les partenaires des pays du voisinage.
- La réservation de moyens à des actions de formation et d'information sur les projets conduits. A défaut de pouvoir faire toujours intervenir directement des personnels de la Commission et des agences européennes, un pool d'experts pouvant être recrutés par un contrat cadre pourrait être mobilisé pour organiser des séminaires, des réunions d'information, des débats, des consultations.