



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION EUROPÉENNE POUR
LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 4.3.2015
JOIN(2015) 6 final

DOCUMENT DE CONSULTATION CONJOINT

Vers une nouvelle politique européenne de voisinage

I. Introduction. Des relations privilégiées

Nous avons besoin d'une Europe plus forte en matière de politique étrangère. Avec les pays de notre voisinage, nous devons intensifier les efforts de coopération, d'association et de partenariat pour resserrer encore nos liens économiques et politiques.

L'article 8, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne dispose que *«[l']Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération»*.

La politique européenne de voisinage (PEV) a été conçue en 2003 (communication intitulée «L'Europe élargie»¹) afin que l'UE développe des relations plus étroites avec ses pays voisins, en leur offrant notamment la possibilité d'une plus grande intégration économique dans l'UE et la perspective d'un meilleur accès au marché intérieur de cette dernière. L'idée était que cette intégration se fasse progressivement et passe par la réalisation de réformes politiques, économiques et institutionnelles ambitieuses et par un engagement en faveur de valeurs communes.

Au cours des dix dernières années, la situation politique a fortement changé dans les pays du voisinage. Ceux-ci sont moins stables aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a dix ans. À l'est, par exemple, la politique étrangère de plus en plus affirmée de la Russie cause des difficultés croissantes dans plusieurs pays du partenariat oriental – qu'il s'agisse de la crise de 2008 en Géorgie ou du conflit actuel en Ukraine –, et elle a également pour effet d'accentuer les divisions entre la Russie et l'UE. Au sud, la Syrie est en proie à une guerre civile depuis 2011, ce qui a de graves répercussions sur les pays voisins. La Libye est également touchée par un conflit. Au cours des trois dernières années, l'Égypte a connu des changements politiques complexes. En dépit d'efforts considérables, le processus de paix au Moyen-Orient est toujours au point mort et les hostilités ont repris plusieurs fois, notamment en 2014 à Gaza. Ces événements ont contribué à amplifier les défis auxquels sont confrontés l'UE et ses partenaires, en aggravant les pressions économiques et sociales, l'immigration clandestine et les mouvements de réfugiés, ainsi que les menaces pour la sécurité, et en faisant diverger les aspirations des uns et des autres.

La PEV a évolué au cours de cette période: son volet régional a été renforcé, puisque le processus de Barcelone a débouché sur la création de l'Union pour la Méditerranée en 2008 et le partenariat oriental a vu le jour en 2009. Le contenu de la politique s'est aussi considérablement élargi. Les pays voisins voient désormais s'ouvrir à eux la perspective de zones de libre-échange approfondi et complet, ainsi que de partenariats pour la mobilité ou de régimes d'exemption de visa. Certains accords en ce sens ont déjà été conclus. En outre, la PEV a été révisée en 2011² pour réagir aux événements du printemps arabe, au cours duquel les soulèvements populaires et leurs conséquences ont conduit à des progrès, en Tunisie par exemple, mais aussi à une plus grande instabilité et à des tensions politiques accrues. La nature de la transition est très variable d'un pays à l'autre.

La PEV n'a pas toujours permis d'apporter des réponses adéquates à ces situations nouvelles, ni à l'évolution des aspirations des partenaires de l'UE. Dès lors, elle n'a pas entièrement satisfait les intérêts de l'UE non plus.

Les différences entre les partenaires se sont accentuées pour ce qui est de leurs relations avec l'UE, de manière générale et dans différents domaines d'action. La PEV a étendu l'influence de l'UE à certains égards, mais les programmes de réforme ont marqué le pas dans plusieurs domaines, en partie en raison d'intérêts concurrents, en partie parce que l'instauration d'un

¹ COM(2003) 104 final du 11.3.2003.

² COM(2011) 303 du 25.5.2011.

partenariat privilégié avec l'UE selon le modèle du pluralisme et de l'intégration ne semble pas intéresser tous les partenaires dans la même mesure. L'UE a également été confrontée à une crise économique de grande ampleur au cours des dernières années, ce qui a inévitablement eu des répercussions sur ses voisins.

Les réformes politiques et économiques ont de profondes incidences sur les sociétés et les économies, comme l'a montré l'expérience de l'UE elle-même. Les partenaires évaluent les avantages à long terme, mais aussi les coûts à court terme de leurs relations avec l'UE dans le cadre de la PEV.

L'orientation stratégique des voisins de l'UE détermine la mesure dans laquelle chacun d'entre eux souhaite coopérer avec divers acteurs, y compris l'UE. Certains partenaires ont choisi de s'engager sur la voie d'une association plus étroite avec l'UE, laquelle est prête à approfondir ses relations avec eux. D'autres préfèrent suivre une voie différente. L'UE respecte ces choix souverains et est disposée à rechercher d'autres formes de coopération.

Pour toutes ces raisons, il est aujourd'hui clairement nécessaire de revoir les hypothèses sur lesquelles la politique est fondée, ainsi que sa portée, la manière dont ses instruments sont utilisés et la façon d'optimiser la contribution des différents domaines d'action à la coopération, en établissant des liens entre les priorités intérieures et extérieures. Le but est de veiller à ce que la PEV puisse, à l'avenir, soutenir plus efficacement la mise en place d'un espace de stabilité, de sécurité et de prospérité partagées avec les partenaires de l'UE. Il s'agit également de se demander si les possibilités offertes par les «relations privilégiées» sont pleinement exploitées et comment ces relations pourraient être renforcées, dans l'intérêt de l'UE comme de ses partenaires.

Il est nécessaire de procéder à une analyse plus claire des intérêts, tant de l'UE que de ses partenaires, pour faire en sorte que la PEV soit capable de remplir son office. D'une part, il est essentiel de consulter les partenaires sur leurs intérêts et leurs ambitions dans le cadre de ce partenariat. D'autre part, l'UE doit définir plus clairement ses propres objectifs et intérêts, tout en promouvant les valeurs sur lesquelles elle repose.

Dans le cadre du réexamen de la PEV, il convient de répondre aux demandes des partenaires, qui affichent des niveaux d'ambition très différents. Dans les cas où la coopération et la volonté d'intégration sont déjà totales, il y a lieu d'examiner comment faire progresser et approfondir le partenariat. L'UE reste déterminée à exploiter tout le potentiel de chaque partenariat, en s'appuyant sur les résultats obtenus jusqu'à présent.

Dans les cas où l'implication des partenaires est moindre, voire inexistante, il convient, dans le cadre du réexamen de la PEV, d'en étudier les raisons et d'examiner comment mieux faire coïncider les aspirations des deux parties. Il pourrait s'avérer nécessaire d'associer plus étroitement certains partenaires qui se trouvent actuellement en dehors de la zone couverte par la politique de voisinage. Il faudrait aussi examiner comment l'UE pourrait mieux réagir aux crises et aux situations de conflit, y compris de longue durée, en tenant compte des sources d'influence et de pression sur ses partenaires, qui déterminent leurs positions politiques, y compris vis-à-vis d'elle.

À cet égard, pour être efficace, la PEV doit être étroitement intégrée dans une politique étrangère générale de l'UE caractérisée par une approche globale permettant le recours à l'ensemble des instruments de l'UE ainsi que des États membres.

C'est dans ce contexte que le président Juncker a décidé que la PEV ferait l'objet d'un réexamen au cours de la première année du mandat de la nouvelle Commission. Les États membres de l'UE ont également appelé à une révision de la politique et ont déjà formulé des propositions. Les pays partenaires ont exprimé la nécessité de revoir la politique, tout comme les acteurs extérieurs, dont les organisations de la société civile et les partenaires sociaux.

Parallèlement, la Commission affine actuellement la politique d'élargissement, qui reste distincte de la PEV. Dans ce contexte, le président Juncker a indiqué dans ses orientations politiques qu'aucun nouvel élargissement n'interviendrait au cours des cinq prochaines années.

L'objectif du présent document est de fournir un cadre à la discussion en vue d'un réexamen approfondi de la PEV. Dans la section II, nous exposons quelques constatations préliminaires relatives aux enseignements tirés de la mise en œuvre de la PEV jusqu'à aujourd'hui. Dans la section III, nous développons les premiers éléments de réponse proposés en vue de renforcer le partenariat et définissons une série de questions essentielles à examiner avec les principaux partenaires et acteurs concernés. Dans la section IV, nous résumons les prochaines étapes appelées à structurer la consultation publique. Les résultats de la consultation contribueront à l'élaboration d'une nouvelle communication à l'automne 2015, contenant des propositions concrètes pour l'orientation future de la PEV.

II. Enseignements tirés et questions relatives à l'orientation future de la PEV

La présente section s'appuie sur l'expérience tirée de dix années de mise en œuvre de la politique, qui transparait des contacts réguliers et fréquents avec les États membres de l'UE et les pays partenaires de la PEV et de la période actuelle de consultation informelle, à laquelle de nombreux acteurs ont déjà contribué.

Depuis 2004, la PEV encadre les relations de l'UE avec ses pays voisins, permettant aux États membres de l'UE de trouver un consensus sur un renforcement de la coopération avec les pays du voisinage tant oriental que méridional. Les relations de l'UE avec ses pays voisins se sont considérablement intensifiées dans le cadre de la PEV, à la suite d'engagements clairs pris par les deux parties dans les plans d'action PEV. La PEV a permis de répondre aux demandes de coopération accrue avec l'Union émises par les partenaires eux-mêmes. Après dix ans, les partenariats avec les pays voisins jouissent d'une plus grande visibilité dans les activités de l'UE; cette dernière est le principal partenaire commercial de la plupart des pays partenaires et les flux de voyageurs et de migrants entre les pays de la PEV et l'UE ne cessent d'augmenter. L'UE s'est servie de la PEV afin d'encourager et d'évaluer annuellement les efforts de réforme dans chaque pays, notamment en matière de gouvernance, sur la base de plans d'action définis avec les différents partenaires.

Toutefois, certaines lacunes ont été constatées.

Certains partenaires recherchent activement une intégration plus poussée dans l'UE. D'autres ne sont pas, ou pas encore, intéressés par une telle intégration, ce qui remet en cause certaines des hypothèses sur lesquelles la PEV a été bâtie.

Bien que le concept de différenciation existe depuis le début, les différents pays estiment parfois que leurs aspirations spécifiques ne sont pas suffisamment prises en compte. Tout le potentiel de la politique n'est pas exploité, en raison de l'absence d'appropriation partagée avec les partenaires.

L'approche consistant à «donner plus pour recevoir plus» reflète l'attachement de l'UE à ses valeurs fondamentales, mais n'a pas toujours contribué à créer une atmosphère de partenariat d'égal à égal ni incité les pays partenaires à réaliser de nouvelles réformes.

Les questions posées dans la présente communication visent à examiner comment la PEV pourrait devenir un instrument plus efficace de promotion à la fois des intérêts de l'UE et de ceux de ses partenaires et un cadre plus propice à la mise en place de partenariats plus complets caractérisés par une meilleure prise en compte des aspirations des deux parties.

- L'importance de développer des **relations approfondies** avec les partenaires de l'UE n'est pas remise en cause.

La PEV devrait-elle être maintenue? Un cadre unique devrait-il continuer à englober tant l'Est que le Sud?

- Le cadre actuel de la PEV englobe **16 pays voisins**. Toutefois, bon nombre des défis que l'UE et ses voisins doivent relever ensemble ne peuvent pas l'être sans une prise en compte des **voisins de ces voisins** ou, dans certains cas, sans une coopération avec eux.

La couverture géographique actuelle devrait-elle être maintenue? Des moyens plus flexibles de travailler avec les voisins des voisins de l'UE devraient-ils être prévus dans le cadre de la PEV? Comment l'UE pourrait-elle, dans le cadre de la PEV, soutenir ses voisins dans leurs interactions avec leurs propres voisins? Que pourrait-on améliorer pour assurer une plus grande cohérence entre la PEV et les relations de l'UE avec la Russie, avec ses partenaires en Asie centrale ou en Afrique, en particulier dans la région du Sahel et la Corne de l'Afrique, et avec les pays du Golfe?

- La PEV est portée par les institutions de l'UE, mais une plus grande participation des États membres pourrait conduire à de meilleurs résultats.

Comment une approche plus globale, caractérisée par une participation plus active des États membres, pourrait-elle donner plus de poids à la politique? Un renforcement de l'appropriation partagée de la politique aurait-il la faveur des partenaires?

- Dans le cadre de la PEV, **des outils permettant une association politique plus étroite et une intégration économique plus poussée des partenaires qui y aspirent**, notamment des accords de grande envergure tels que les accords d'association et les zones de libre-échange approfondi et complet, **ont été créés et utilisés**.

Les accords d'association et les zones de libre-échange approfondi et complet constituent-ils le bon objectif pour tous ou d'autres solutions sur mesure devraient-elles être mises au point pour refléter les intérêts et ambitions différents de certains partenaires?

- Les **plans d'action PEV** encadrent le développement des relations entre l'UE et la plupart des pays partenaires de la PEV.

Les plans d'action PEV constituent-ils l'outil approprié pour approfondir les partenariats? Sont-ils trop larges pour certains partenaires? L'UE et les partenaires retireraient-ils des avantages d'une approche plus ciblée et d'une meilleure définition des priorités?

- Les **rapports de suivi de la PEV** permettent à l'UE de suivre attentivement les progrès réalisés par chacun des partenaires de la PEV disposant de plans d'action à l'aune des objectifs définis conjointement dans ces plans.

Cette approche est-elle appropriée pour tous les partenaires? Ajoute-t-elle de la valeur aux relations de l'UE avec chacun de ses partenaires? Un mécanisme d'établissement de rapports plus léger serait-il bénéfique à l'UE et/ou aux partenaires? L'établissement de rapports devrait-il être modulé en fonction du niveau de coopération du partenaire de la PEV concerné? Comment mieux communiquer les éléments essentiels?

- La PEV offre un **cadre à la coopération sectorielle** dans un large éventail de domaines (notamment l'énergie, les transports, l'agriculture et le développement rural, la justice et les affaires intérieures, les douanes, la fiscalité, l'environnement, la gestion des catastrophes, la recherche et l'innovation, l'éducation, la jeunesse, la culture, la santé, etc.).

Les partenariats pourraient-ils être plus explicitement ciblés sur des intérêts communs, de manière à en renforcer l'appropriation par les parties? Comment la différenciation que cela impliquerait devrait-elle être organisée dans le cadre de la PEV? De nouveaux

éléments sont-ils nécessaires afin d'approfondir la coopération dans ces domaines ou dans d'autres domaines?

- Les processus de **libéralisation du régime des visas** et de facilitation de la délivrance des visas simplifient les déplacements et consolident les réformes; les partenariats pour la mobilité stimulent les contacts, au moyen de programmes soutenant ces processus.

Quelles autres mesures sont nécessaires dans ce domaine, qui est considéré comme essentiel par tous les partenaires de la PEV? Comment la PEV pourrait-elle soutenir davantage la gestion des migrations et contribuer à tirer parti de la mobilité?

- L'UE cherche à promouvoir la **prospérité** à ses frontières. La prospérité des pays partenaires est compromise par des faiblesses structurelles touchant aux inégalités, à la pauvreté, à l'économie informelle et à des insuffisances sur les plans de la démocratie, du pluralisme et du respect de l'état de droit. En outre, le développement économique et social des partenaires de la PEV est entravé en grande partie par des turbulences causées par des conflits ou des changements internes rapides.

Que l'UE pourrait-elle faire de plus pour soutenir un développement économique et social durable dans les pays partenaires de la PEV? Comment renforcer la position économique, politique et sociale de la jeune génération? Comment mieux promouvoir un emploi durable? Comment mieux relier ces objectifs aux réformes indispensables dans les domaines de la lutte contre la corruption, de la justice, de la gouvernance et de la sécurité, qui sont des conditions préalables aux investissements directs étrangers?

- L'UE cherche à promouvoir la **stabilité** à ses frontières. Pour relever efficacement les défis existants, l'UE doit recourir à l'ensemble de ses instruments de coopération. Jusqu'à présent, les activités relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) ont été menées en dehors du cadre de la PEV. Non seulement le degré d'instabilité que connaissent certains pays partenaires perturbe les progrès vers la démocratie, mais il menace aussi l'état de droit, porte atteinte aux droits de l'homme et a de graves incidences sur l'UE, sous la forme de flux d'immigrés clandestins et de menaces pour la sécurité.

*Quelle réponse la PEV devrait-elle apporter **aux conflits et aux crises dans les pays du voisinage**? Les activités de la PESC et de la PSDC devraient-elles être mieux intégrées dans le cadre de la PEV? La PEV devrait-elle jouer un rôle plus important dans l'élaboration de mesures de renforcement de la confiance et d'actions à mener à l'issue des conflits, ainsi que d'activités connexes de renforcement de l'État et des institutions?*

Conviendrait-il, dans le cadre de la PEV, de mettre davantage l'accent sur la coopération avec les partenaires dans les domaines de la prévention de la radicalisation ainsi que de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée?

Une plus grande importance devrait-elle être accordée à la réforme du secteur de la sécurité dans le cadre de la PEV?

- La PEV poursuit un objectif clair consistant à promouvoir la **coopération régionale**. Avec ses partenaires, l'UE mène une telle coopération dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée au sud et du partenariat oriental à l'est.

La dimension multilatérale peut-elle encore apporter une valeur ajoutée supplémentaire? Ces structures sont-elles adaptées à leur objet? Comment renforcer leur efficacité? Serait-il possible de recourir plus efficacement à d'autres cadres, plus souples? Serait-il possible d'améliorer la coopération avec les autres acteurs régionaux (le Conseil de l'Europe, l'OSCE, la Ligue des États arabes, l'Organisation de la coopération islamique, l'Union africaine)?

- Dans le cadre de la PEV, une vaste coopération est assurée avec les gouvernements, mais un dialogue avec la **société civile** est également recherché, dans le but, entre autres, de renforcer le rôle de surveillance de celle-ci, en particulier dans les pays où elle est libre, au moins en grande partie, d'exercer ses activités.

Comment, dans le cadre de la PEV, développer le dialogue avec la société civile au sens le plus large? Davantage de mesures pourraient-elles être prises pour établir des liens entre différentes parties de la population des pays partenaires?

Que faire de plus pour favoriser les liens entre les milieux d'affaires? Avec et entre les partenaires sociaux (les organisations syndicales et patronales), et pour promouvoir le dialogue social? Que faire pour favoriser les liens entre les communautés scientifiques, les universités, les autorités locales, les femmes, les jeunes, les médias?

- Dans le cadre de la PEV, un véritable partenariat est recherché avec les pays voisins de l'UE, et ce partenariat doit refléter et promouvoir la diversité.

Que faire de plus, dans le cadre de la PEV, pour encourager le dialogue religieux et le respect de la diversité culturelle, et lutter contre les préjugés? La connaissance mutuelle accrue de la culture de l'une et l'autre partie devrait-elle devenir un objectif plus spécifique de la PEV et comment poursuivre cet objectif? Comment la PEV pourrait-elle contribuer à lutter contre la discrimination à l'égard des groupes vulnérables?

III. Vers un partenariat caractérisé par une orientation plus claire et une coopération plus personnalisée

L'expérience et les premières observations formulées par un certain nombre d'États membres de l'UE et de pays partenaires de la PEV à l'occasion du présent réexamen font apparaître quatre domaines prioritaires devant faire l'objet de consultations et d'une réflexion plus poussées:

- **la différenciation;**
- **l'orientation;**
- **la flexibilité;**
- **l'appropriation et la visibilité.**

1. Les défis de la différenciation

À l'est, certains partenaires entrent dans des zones de libre-échange approfondi et complet et aspirent à des relations aussi étroites que possible avec l'UE. Bien que toute l'étendue de ces relations soit encore loin d'être épuisée, ils souhaitent voir se dessiner un nouvel horizon au-delà de leurs accords d'association ou de leurs zones de libre-échange approfondi et complet.

Au sud, les aspirations des pays partenaires sont de plus en plus divergentes et les conflits armés sont source d'instabilité. Les événements qui ont eu lieu dans le monde arabe en 2011 et par la suite ont véritablement transformé la région. Dans certains pays partenaires du Sud, cette situation a entraîné des changements politiques positifs; d'autres connaissent des transitions complexes, restent très exposés aux retombées de la crise syrienne ou sont encore en proie à des conflits de longue durée.

L'UE devrait-elle progressivement envisager des structures nouvelles dans lesquelles pourraient s'inscrire les relations, de manière à répondre aux aspirations et au choix de ceux qui ne considèrent pas les accords d'association comme le stade ultime de l'association politique et de l'intégration économique?

Comment l'UE devrait-elle progresser sur la voie de l'objectif à long terme fixé lors du sommet du partenariat oriental à Vilnius en 2013, à savoir mettre en place, dans toute l'Europe et au-

delà, un espace commun élargi de prospérité économique reposant sur les règles de l'OMC et des choix souverains?

Est-il possible, dans le cadre de la PEV, de prévoir une sorte de géométrie variable, avec des types de relations différents pour les partenaires qui choisissent des niveaux de coopération différents?

2. Orientation

La coopération avec les partenaires de la PEV, telle qu'elle est définie dans les plans d'action, est actuellement très vaste. L'expérience montre que la PEV sera plus efficace lorsque la liste des priorités sera véritablement commune à l'UE et à son partenaire. Dans le cadre du réexamen de la politique, il y a lieu de clarifier quels sont les intérêts de l'UE et de chaque partenaire, et quels sont les domaines dans lesquels l'intérêt commun est le plus marqué. Cela contribuera à renforcer le partenariat entre l'UE et les pays voisins à l'avenir.

Sur la base des consultations informelles que nous avons réalisées à ce jour, nous pensons, à première vue, que l'UE et ses partenaires affichent l'intérêt commun le plus marqué pour les domaines suivants:

- la promotion du **commerce** et d'un **développement économique** inclusif et durable et l'amélioration des possibilités d'emploi constituent des priorités pour les voisins de l'UE et sont également dans l'intérêt de l'UE elle-même, dans des domaines allant des moyens de subsistance traditionnels dans les zones rurales à la recherche en passant par les marchés numériques;
- tant l'UE que ses partenaires sont fortement intéressés par l'amélioration de la **connectivité**, notamment dans les domaines des transports et de l'énergie durables. Ils partagent également un intérêt pour un renforcement de la sécurité et de l'efficacité énergétiques, ainsi que de la sûreté dans ce domaine;
- plusieurs conflits touchent actuellement la région couverte par la politique de voisinage. La stabilité est une condition préalable à toute coopération en vue d'une prospérité accrue. L'UE et ses États membres doivent redoubler d'efforts, aux côtés de leurs partenaires, afin de lutter contre les menaces pour la **sécurité** qui résultent des situations de conflit, de la criminalité organisée et du terrorisme, et de développer leurs capacités de gestion conjointe des crises et des catastrophes;
- les partenaires de l'UE sont confrontés à des défis en matière de **gouvernance**. L'état de droit, les droits de l'homme et la démocratie revêtent une importance capitale, surtout pour leurs propres citoyens. En renforçant la sécurité juridique, ils résolvent aussi des problèmes qui sont importants pour les investisseurs nationaux et étrangers, touchant notamment à la lutte contre la corruption et la fraude et au renforcement de la gestion des finances publiques, notamment par un contrôle interne public fondé sur les normes internationales;
- **la migration et la mobilité** constituent un des domaines de coopération essentiels aux yeux de l'UE et de ses partenaires. L'amélioration de la mobilité, notamment à des fins éducatives, scientifiques, culturelles, de formation et professionnelles, a des effets positifs sur les économies comme sur les sociétés. La lutte contre le trafic de clandestins et l'immigration clandestine est un défi commun;
- **d'autres défis communs** ayant des incidences au-delà des frontières sont la sécurité sanitaire, les menaces pour l'environnement et le changement climatique;
- le renforcement des liens avec les **jeunes**, y compris au moyen d'échanges dans le domaine de l'éducation et d'autres réseaux, peut jouer un rôle majeur dans le

développement d'une vision commune pour l'avenir. L'UE continuera d'apporter son soutien à l'amélioration des possibilités offertes aux **femmes**.

Le réexamen de la politique est l'occasion, pour l'UE et ses partenaires, de trouver un véritable terrain d'entente sur leurs domaines d'intérêt commun les plus importants, ce qui permettra de renforcer le partenariat à l'avenir.

À cet égard, nous proposons de cibler les consultations sur les questions suivantes:

- *Êtes-vous d'accord avec les domaines prioritaires proposés? Si tel n'est pas le cas, par quelles priorités les remplacerez-vous ou les complétez-vous?*
- *Aux yeux des partenaires, quelles sont les priorités de leurs relations avec l'UE? Quels secteurs ou domaines d'action les partenaires souhaiteraient-ils développer? Quels domaines les partenaires trouvent-ils moins intéressants?*
- *La PEV est-elle actuellement dotée d'outils adéquats pour agir sur les priorités sur lesquelles vous estimez qu'elle devrait mettre l'accent? Quelle pourrait être la contribution des dialogues sectoriels à cet égard?*
- *Si tel n'est pas le cas, quels nouveaux outils pourraient être utiles pour approfondir la coopération dans ces secteurs?*
- *Comment l'UE pourrait-elle mieux soutenir une orientation vers un nombre limité de secteurs clés, pour les partenaires qui le préfèrent?*

3. Flexibilité – vers une panoplie plus flexible d'instruments

Au cours des dix dernières années, l'UE a mis au point et développé les instruments de la PEV. Celle-ci repose à présent sur les éléments centraux énoncés ci-après.

- Les relations entre l'UE et la plupart des pays partenaires de la PEV sont structurées dans le cadre juridique établi par les accords d'association et les accords de partenariat et de coopération.
- À ce jour, des plans d'action ou des programmes d'association ont été définis avec 12 pays partenaires de la PEV; pour chacun de ces pays, un rapport sur la mise en œuvre des priorités du plan d'action est établi annuellement.
- Outre les rapports de suivi annuels, le paquet annuel concernant la politique de voisinage comprend également une communication stratégique et deux rapports sur la mise en œuvre des priorités en matière de coopération régionale, l'un touchant au partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec les partenaires du Sud et l'autre au partenariat oriental.
- L'UE organise régulièrement des dialogues bilatéraux avec la plupart des pays partenaires de la PEV, sous différentes formes. Les échanges formels prévus dans les accords d'association ou les accords de partenariat et de coopération en font partie (conseils d'association/de coopération, comités d'association/de coopération, sous-comités sectoriels). Il existe également de nombreuses autres interfaces, telles que les dialogues sur les droits de l'homme et d'autres dialogues sectoriels.
- Une aide financière ciblée considérable a déjà été fournie aux pays partenaires de la PEV. Un montant supplémentaire de 15 000 000 000 EUR est prévu pour la période 2014-2020. Un réexamen à mi-parcours doit avoir lieu en 2017. Il sera l'occasion d'adapter l'allocation et l'exécution des fonds de l'instrument européen de voisinage à la lumière des résultats du réexamen et de faire en sorte que l'UE soit mieux en mesure de répondre d'une manière plus souple, par sa coopération financière, à l'évolution rapide de la situation dans la région.

- *Comment rationaliser les plans d'action afin de mieux les adapter aux besoins et aux priorités propres à chaque pays?*
- *Des rapports annuels sont-ils nécessaires pour les pays qui choisissent de ne pas s'orienter vers une intégration politique et économique plus poussée?*
- *Comment l'UE devrait-elle structurer ses relations avec les pays qui ne disposent pas de plans d'action à l'heure actuelle?*
- *Comment l'UE pourrait-elle adapter le principe consistant à «donner plus pour recevoir plus» à un contexte dans lequel certains partenaires n'optent pas pour une intégration plus poussée, de manière à encourager le respect des valeurs fondamentales et la réalisation de nouvelles réformes essentielles?*
- *Comment évaluer les progrès accomplis à l'aune des objectifs de réforme fixés d'un commun accord lorsqu'un pays partenaire fait l'objet d'importantes pressions externes, par exemple en raison d'un conflit armé ou de l'afflux de réfugiés?*
- *Comment l'UE pourrait-elle s'investir plus efficacement et réagir avec davantage de souplesse à l'évolution de la situation dans les pays partenaires touchés par des situations de conflit?*
- *Quels outils permettraient à l'UE de réagir plus efficacement à l'évolution rapide de la situation dans son voisinage?*
- *Le choix des secteurs et les mécanismes de mise en œuvre de l'aide financière de l'UE sont-ils appropriés? Comment en renforcer les effets et la visibilité?*

4. Appropriation et visibilité

L'une des critiques récurrentes formulées à l'égard de la PEV a trait au manque d'appropriation de celle-ci par les partenaires et leurs sociétés dans leur ensemble, et au fait que le grand public connaît peu les objectifs et les incidences de la politique. Il est clair que des efforts considérables doivent être accomplis dans le cadre du réexamen de la PEV afin d'améliorer à la fois l'appropriation de cette politique par les pays partenaires et la communication sur ses objectifs et ses résultats, tant au sein de l'UE que dans les pays partenaires.

Que les partenaires recherchent-ils dans la PEV? Comment la PEV pourrait-elle mieux répondre à leurs intérêts et à leurs aspirations?

Serait-il possible de mettre au point des méthodes de travail jugées plus respectueuses par les partenaires et reflétant un partenariat d'égal à égal? Quelles devraient en être les incidences sur les rapports annuels?

Les structures de la PEV pourraient-elles être rendues plus collaboratives, afin de souligner les propres choix des partenaires et de permettre à tous les acteurs de la société civile des pays partenaires de participer?

La PEV pourrait-elle procurer des avantages dans un délai plus court, de manière à ce que le public perçoive plus facilement sa valeur? Que l'UE devrait-elle faire à cette fin? Et que devrait faire le pays partenaire?

Comment le soutien financier de l'UE pourrait-il être modifié pour passer d'une dynamique de don à une dynamique d'investissement, dans laquelle le rôle actif du pays partenaire apparaîtrait plus clairement?

Comment les États membres de l'UE pourraient-ils être associés plus efficacement à la conception et à la mise en œuvre de la politique, y compris pour ce qui est des activités liées à la politique étrangère et à la sécurité? Comment les activités des États membres de l'UE pourraient-elles être mieux coordonnées avec la PEV?

Cette phase de consultation publique sera cruciale pour aider à renforcer l'appropriation de la PEV et ouvrir la voie à une communication plus efficace à son sujet dans le futur.

IV. Prochaines étapes

L'objet du présent document est d'établir un cadre en vue d'un débat stratégique sur l'orientation future de la PEV. Le but est de mener des consultations aussi larges que possible, à la fois auprès des partenaires dans les pays voisins et des parties concernées dans l'ensemble de l'UE. Nous consulterons les États membres et les partenaires, mais aussi un large éventail d'acteurs issus des parlements, y compris du Parlement européen, de la société civile et des groupes de réflexion, ainsi que des partenaires sociaux, des milieux d'affaires et du monde universitaire. Nous nouerons un dialogue avec les principales organisations internationales actives dans le voisinage, notamment le Conseil de l'Europe, l'OSCE, ainsi que les principales institutions financières internationales. Les membres du public intéressés auront également l'occasion de soumettre des contributions écrites. La consultation sur le présent document durera jusqu'à la fin du mois de juin.