

Vers une nouvelle Politique Européenne de Voisinage

Contribution de PLATFORMA

PLATFORMA est le réseau représentant les gouvernements locaux et régionaux (GLR), et leurs associations, actifs dans la coopération pour le développement. PLATFORMA a 34 membres: des associations nationales, européennes et internationales, ainsi que quelques collectivités individuelles. Depuis son lancement en 2009, PLATFORMA s'est engagé dans un dialogue constant avec les institutions européennes afin de renseigner et de participer de manière constructive au façonnement de la politique européenne de développement (plus d'information sur www.platforma-dev.eu).

Messages clés

La future Politique Européenne de Voisinage

Différenciation

- ▶ devrait reposer sur des **principes fondamentaux unifiés** et maintenir une **dimension politique** ;
- ▶ devrait appliquer une **approche territoriale** stratégique favorisant la **coopération territoriale** macro-régionale et multilatérale au lieu de la division dans les axes de l'est et du sud ;

Orientation

- ▶ devrait inclure un objectif axé sur le **développement et la gouvernance territoriale** et **ne devrait pas devenir une politique de sécurité** au nom de l'Union européenne ;
- ▶ devrait être conçue en vue d'une **association plus étroite** des pays partenaires ;

Flexibilité

- ▶ devrait fournir une **boîte à outils souple** tout en s'efforçant d'une **cohérence** avec les instruments et politiques existants ;

Appropriation et visibilité

- ▶ devrait mettre l'accent sur une **approche localisée** aux dimensions institutionnelles, économiques et sociales et demander **un engagement avec les citoyens**, la société civile et les gouvernements locaux et régionaux;

Texte explicatif

Différenciation

- ▶ **Principes unifiés.** Un des enjeux politiques de la Politique Européenne de Voisinage reste la mise en place d'un bon équilibre entre la conditionnalité politique et la souveraineté des pays voisins. Tout en reconnaissant la souveraineté et l'indépendance des pays partenaires dans le voisinage de l'UE et au-delà, la future Politique Européenne de Voisinage doit être solidement fondée sur des valeurs communes et des normes qui sont à la base d'une société démocratique moderne et qui doivent s'appliquer à tous les aspects de la politique, ainsi que promouvoir davantage les principes et libertés démocratiques fondamentaux. Ces principes doivent être irremplaçables et ne peuvent pas être dérogés par des accords bilatéraux ou instruments. L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit et le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités et l'interdiction de toute discrimination quel qu'en soit le motif, tel que mentionné dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*¹.
- ▶ **Dimension politique.** La Politique Européenne de Voisinage a toujours maintenu une forte dimension politique compte tenu de l'objectif d'une association plus étroite des pays voisins. Cette dimension politique devrait être notamment maintenue et renforcée dans les principes de bonne gouvernance – ouverture, participation, responsabilité et cohérence – tels que définis dans le livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance européenne² et développés dans le livre blanc du comité des régions sur la gouvernance à plusieurs niveaux³. La politique devrait notamment être renforcée dans ses efforts pour soutenir la gouvernance locale et régionale et la décentralisation durable dans les pays voisins, réaffirmant l'attachement de l'Union européenne au principe de subsidiarité et de la conviction européenne partagée que « les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique » exprimée dans la *Charte européenne d'autonomie locale*⁴ ratifiée par tous les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.
- ▶ **Approche territoriale.** La Politique Européenne de Voisinage devrait assumer une approche territoriale renforcée, subissant un changement de paradigme de la division entre les axes Est et Sud, avec autant de différences au sein de ces deux groupes de pays qu'entre les deux groupements. La différenciation peut être faite en fonction d'un ensemble convenu d'objectifs à court ou moyen terme et les priorités pour chaque pays, reflétant le principe « plus-pour-plus » et une approche sur mesure avec des partenariats plus solides avec les pays qui font plus de progrès vers les réformes démocratiques ou pays aspirant à l'adhésion à l'UE. Toutefois, ces objectifs et priorités doivent toujours avoir une dimension territoriale à l'appui du développement territorial multilatéral macro-régional, comme le démontre l'approche stratégique pour la région de la mer Baltique, la région de la mer Noire, l'Adriatique et région Ionienne, la région du Danube ou la région Alpine. L'Assemblée locale et régionale euro-méditerranéenne (ARLEM) a déjà proposé une approche macro-régionale différenciée couvrant la Méditerranée occidentale et la macro-région de la Méditerranée orientale, faisant valoir que "à moyen terme, chacune de ces macro région pourrait être plus solidaire et plus dynamique qu'une seule région uniforme pour l'ensemble de la Méditerranée⁵. Les stratégies de coopération et de développement analogues devraient être formulées pour macros-régions concernant non seulement les pays de la Politique Européenne de Voisinage, mais impliquant aussi les états membres de l'UE, voisins des voisins, ainsi que les pays candidats et candidats potentiels.

¹ *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, JO C 83 (30/03/2010)

² *Gouvernance européenne - un livre blanc*, COM (2001) 428 final, JO C 287 (10/12/2001)

³ *Livre blanc sur la gouvernance à multi niveaux*, Comité des régions (16/06/2009)

⁴ *Charte européenne de l'autonomie locale*, le Conseil de l'Europe, STCE 122 (15/10/1985)

⁵ *Rapport sur une Politique de Cohésion pour la Méditerranée*, Cinquième Session Plénière (24/02/2014)

- ▶ **Coopération territoriale.** La formulation et la mise en œuvre des politiques de développement territorialisé devraient être accompagnées d'un soutien accru à la coopération territoriale, à tous les niveaux de gouvernance, en respectant pleinement le principe de partenariat. La dimension locale et régionale de toutes les composantes de la politique doit être reconnue par le biais de méthodes, concepts et d'instruments concrets à l'appui de la coopération décentralisée entre les collectivités locales et régionales, qui sont souvent les organismes d'exécution de diverses politiques publiques. L'importance des collectivités locales et leur avantage comparatif dans la coopération au développement a été reconnu par la Commission européenne dans la Communication *Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*, qui a également reconnu que les associations d'autorités locales peuvent jouer un rôle important à l'accomplissement d'une bonne gouvernance et le développement de résultats au niveau local⁶. De tels exemples d'instruments de coopération sont déjà bien inscrits dans d'autres politiques de l'UE, et la comparaison ainsi que la cohérence procédurale doivent être recherchées avec des instruments tels que le jumelage des villes, réseau de villes à caractère thématique, la coopération locale et régionale transfrontalière, les groupements européens de coopération territoriale (GECT) ou des instruments de coopération décentralisée.

Orientation

- ▶ **Gouvernance territoriale et développement.** Comme devrait le démontrer la territorialisation de la Politique Européenne de Voisinage, la plupart des politiques publiques ont un impact territorial important. Environ 60 % d'*acquis* de l'UE ont une forte dimension territoriale et sont mises en place au niveau local, par exemple : les services d'intérêt généraux, l'éducation et la formation professionnelle, l'assistance sociale et santé, le développement économique local et régional, le climat et énergie, la migration et intégration, l'inclusion des groupes vulnérables, les politiques du genre et minorités, transport, politiques de la jeunesse etc. Une gouvernance territoriale forte avec des gouvernements locaux habilités à participer à la mise sur agenda, une formulation claire des objectifs, une identification des instruments et la mise en œuvre et le suivi de ces politiques sont nécessaires afin que leur mise en œuvre soit efficace et réussie. Les priorités d'une nouvelle Politique Européenne de Voisinage devraient reposer sur des discussions thématiques avec les administrations locales et régionales responsables de la mise en œuvre des politiques adéquates.
- ▶ **Pas une politique de sécurité.** Alors que la Politique Européenne de Voisinage doit être étroitement alignée sur la politique étrangère de l'UE en général, elle ne doit pas être transformée en un outil de politique de sécurité de l'Union et ses États membres. Alors que de nombreux pays voisins font face à des scénarios de fragilité, de crise, de conflit ou de post-conflit résultant en phénomènes tels que la radicalisation, le terrorisme et le crime organisé, l'attention de la politique devrait être maintenue sur les objectifs visant à favoriser le développement, la prospérité et l'amélioration de la vie des citoyens, fondés sur les processus de réforme durable, plutôt que sur les défis de la sécurité géopolitique.
- ▶ **Association plus étroite.** Une association plus étroite des pays partenaires devrait rester l'objectif principal et ultime de la Politique Européenne de Voisinage. Les valeurs et les principes sur lesquels reposera la politique restent universels, indépendamment de l'orientation stratégique géopolitique des voisins de l'Europe. L'UE reste un acteur géopolitique fort, et une association plus étroite, une coopération et des relations plus étroites avec les voisins, ou les voisins des voisins, sera assurément d'un bénéfice mutuel et aura pour résultat l'amélioration de la stabilité et de la sécurité tant à l'extérieur qu'au sein de l'UE. Des instruments et outils concrets devraient être accessibles aux acteurs et parties prenantes dans ces pays (collectivités locales et régionales, organisations de la société civile, citoyens) promouvant les valeurs et libertés sur lesquelles l'Union européenne a été conçue et développée, l'amélioration de la vie quotidienne des citoyens. Les pays étroitement associés doivent

⁶ *Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*, COM(2012) 280 final (15/05/2013)

être capables d'utiliser des instruments d'intégration efficaces, semblable à l'*Instrument de préadhésion* (IAP) et de bénéficier de l'instrument *Assistance technique et échange d'informations* (TAIEX).

Flexibilité

- ▶ **Une boîte à outils flexible.** La flexibilité et la différenciation peuvent être basées sur des objectifs et priorités de court ou moyen terme pour chaque pays, mais ces principes doivent impérativement être définis via un mécanisme multi-niveau, basé sur les partenariats, impliquant des associations représentatives des gouvernements locaux et régionaux, des organisations de la société civile et autres acteurs concernés, dans un processus réellement inclusif et participatif. La Politique de Voisinage devrait être transformée en une boîte à outils flexible, donnant accès à tous les acteurs des pays du voisinage aux instruments appropriés de toutes les politiques européennes pertinentes et qui peuvent participer à l'atteinte des objectifs de la Politique de Voisinage: une association plus étroite, la bonne gouvernance publique, la décentralisation, ainsi que le développement territorial, économique et social.
- ▶ **Cohérence.** La Politique Européenne de Voisinage devrait chercher à réaliser une meilleure cohérence et synergie avec les autres programmes et politiques de l'Union européenne, pas seulement au niveau des principes et des objectifs, mais également au niveau des méthodologies et instruments applicables. Des synergies devraient notamment être recherchées en rapport avec la politique européenne d'élargissement, la politique régionale, la politique de développement, la politique migratoire, ou encore les instruments individuels ayant un impact et une visibilité significative, comme le programme « L'Europe pour les citoyens ». Les politiques européennes concernées, telles que *Creative Europe*, *Horizon 2020*, *COSME* ou *Coopération territoriale européenne (Interreg)*, devraient être étendus afin d'inclure un élément de voisinage, créant une approche cohérente en faveur des synergies et une association plus étroite des pays voisins, comme c'est déjà le cas pour le programme + *Erasmus*. Des méthodologies cohérentes, unifiées, simplifiées et accessibles devraient être développées pour permettre un accès de tous les acteurs – notamment les gouvernements locaux et régionaux – aux différents instruments applicables afin d'accomplir les objectifs de la Politique européenne de voisinage.

Appropriation et visibilité

- ▶ **Une approche localisée.** C'est au niveau local que l'appropriation et la visibilité de la Politique européenne de voisinage doivent être créées et développées, là où les collectivités territoriales, les acteurs locaux et les citoyens devraient être en mesure de contribuer à la formulation des objectifs territorialisés, d'accéder à des instruments politiques et d'être impliqués dans la mise en œuvre et l'évaluation de la politique et de ses composantes. Les gouvernements locaux sont les institutions publiques les plus proches des citoyens et ainsi ont la possibilité de mobiliser et d'engager les communautés locales dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. C'est notamment dans les pays qui n'ont pas de longue tradition de participation civique dans les politiques publiques ou les pays où la société civile est encore en état de sous-développement, que les gouvernements locaux ont la proximité nécessaire pour engager les citoyens et les acteurs locaux. Programmes et instruments ne devraient pas fusionner les administrations locales et régionales avec celles de la société civile en un seul groupe de bénéficiaires, car cela cause un désavantage disproportionné par rapport aux organisations de la société civile internationale en termes de capacités pour l'élaboration d'un projet et sa mise en œuvre. La Politique européenne de voisinage devrait donc chercher à habiliter les gouvernements locaux et leurs associations représentatives et devrait contribuer au renforcement de leurs capacités dans ces rôles et de partager leur savoir-faire et expérience avec d'autres communes, villes et régions de l'Union européenne.
- ▶ **Engagement avec les citoyens.** Il est indispensable de renforcer l'engagement avec les citoyens afin de permettre l'appropriation mutuelle de la Politique Européenne de Voisinage dans les pays partenaires. L'UE a développé plusieurs programmes et instruments fortement visibles dont les citoyens se sont appropriés, tels que *Erasmus+*, *Creative Europe* ou *L'Europe pour les citoyens*, ou différentes formes de soutien direct à la société civile organisée, qui devraient être étendus au voisinage européen afin de

permettre reconnaissance, appropriation et faciliter le contact entre personnes. Une approche axée sur le citoyen requiert également une libéralisation importante du régime de visa, adressant notamment son coût prohibitif pour les citoyens des pays voisins ; par exemple en renonçant aux frais de visa pour les voyages de courte durée pour tourisme, affaires, éducation ou formation. Un engagement local avec les citoyens à travers un certain nombre d'activités et de projets à petite échelle a le potentiel d'offrir bien plus d'appropriation et de visibilité que la coopération à grande échelle avec les gouvernements centraux, en qui les citoyens ont bien moins confiance que les gouvernements locaux et régionaux.

*