

La Politique européenne de voisinage : un phénix bureaucratique ?



Vivien PERTUSOT

Novembre 2016

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l’Ifri s’impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

OCP Policy Center est un *think tank* « policy oriented » qui a pour objectif, à travers des productions analytiques indépendantes, un réseau de partenaires et de chercheurs associés de premier plan et l’organisation de débats, de contribuer à fonder la connaissance et à éclairer la réflexion sur des questions économiques et de relations internationales centrales pour le futur du Maroc et plus largement pour le continent Africain. OCP Policy Center se veut être une plateforme ouverte de discussion et d’échange, un incubateur d’idées et une source proactive de propositions d’actions pour les décideurs politiques et économiques, et plus largement pour l’ensemble des parties prenantes au processus de croissance et de développement.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

Cette note a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l’Institut français des relations internationales (Ifri) et l’OCP Policy Center.

ISBN : 978-2-36567-649-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Couverture : © dencg/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Vivien Pertusot, « La Politique européenne de voisinage : un phénix bureaucratique ? », *Notes de l’Ifri*, Ifri, novembre 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Vivien Pertusot est responsable du bureau de l'Ifri à Bruxelles. Ses recherches portent sur les politiques de sécurité et de défense en Europe, sur l'avenir du projet européen et sur les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Entre 2015 et 2016, il a coordonné le projet européen *Building Bridges between National Perspectives on the European Union* et a dirigé l'ouvrage qui en découle intitulé *The European Union in the Fog*. Il est également coordinateur du programme de recherche de l'Ifri sur les questions de coopération de défense euro-atlantiques. Il est actif sur Twitter au compte [@VPertusot](https://twitter.com/VPertusot).

Résumé

La Politique européenne de voisinage (PEV) a été initiée en 2003 avec des déclinaisons régionales au sud avec l'Union pour la Méditerranée depuis 2008 et, à l'est, avec le Partenariat oriental depuis 2009. L'ambition de réunir dans un même chapitre des pays aussi différents que l'Égypte et l'Arménie paraît audacieuse. L'intérêt bureaucratique d'avoir un cadre unique est certes compréhensible, mais la pertinence politique l'est moins. En outre, les troubles géopolitiques à l'est et au sud ont généré de nombreuses incertitudes, tant sur le plan sécuritaire que sur la capacité de l'Union européenne à être un acteur influent et de premier plan. D'où la révision de la PEV en novembre 2015 et la publication de la stratégie globale de l'UE en juin 2016 pour tenter de recentrer les priorités européennes.

Elles s'articulent autour de trois principes : la sélectivité, la stabilité et la résilience. La sélectivité, tout d'abord, prévoit une plus grande différenciation dans le traitement des partenaires, en fonction notamment de l'envie de ces pays de coopérer avec l'Union. La stabilité, ensuite, reprend toute sa centralité face au soutien à la démocratie ; les préoccupations sécuritaires européennes sont devenues prioritaires. La résilience, enfin, renforce l'idée que stabilité et sécurité sont des principes fondamentaux de la PEV, bien que ce concept reste assez flou et difficilement exportable.

Progressivement, la PEV devient une boîte à outils. L'Union sait, à juste titre, qu'elle ne peut pas espérer transformer tout son voisinage ni à la même vitesse, ni vers les mêmes horizons. C'est pour cette raison que la PEV a besoin d'être ancrée dans un cadre politique clair afin que ses outils et ses relations soient gouvernés par des principes directeurs. La stratégie globale peut fournir un tel cadre. Aux institutions européennes et aux États membres de s'assurer qu'il y a une cohérence d'action. C'est d'autant plus important que la PEV a longtemps pâti de son caractère technocratique, qui la rendait déconnectée d'objectifs plus larges de politique étrangère. Il existe aujourd'hui une opportunité de corriger ce défaut de conception et de mettre la PEV au service de la politique extérieure de l'Union et de la rendre plus pertinente aux yeux des États membres, qui peuvent alors davantage l'investir.

Sommaire

INTRODUCTION.....	5
LES VOISINAGES EN EAUX TROUBLES.....	7
D'un « cercle de pays bien gouvernés » à un « cercle de feu ».....	7
Réponses européennes.....	10
DE LA RÉFORME DES TEXTES À CELLES DES ACTIONS.....	20
Nouveaux regards sur le voisinage ?	20
Stratégie globale et PEV : quelle articulation ?.....	24
CONCLUSION	28

Introduction

La politique européenne de voisinage (PEV) est une énigme politique. L'ambition de réunir dans un même chapitre des pays aussi différents que l'Égypte et l'Arménie paraît audacieuse. L'intérêt bureaucratique d'avoir un cadre unique pour gérer les relations avec les pays du voisinage est et sud de l'Union européenne est certes compréhensible, mais la pertinence politique l'est moins. Au-delà des évidentes différences qui distinguent les 16 pays réunis au sein de la PEV, l'intérêt de ces pays de coopérer avec l'Union européenne diffère profondément – tout autant que l'intérêt de l'UE d'approfondir les relations avec tous ces pays¹. Pourtant, l'Union nourrit des partenariats avec ses voisinages depuis 2003 dans le cadre de la PEV, complétée depuis 2008 par l'Union pour la Méditerranée (UpM) pour le sud et depuis 2009 du Partenariat oriental (EaP) pour l'est. En l'espace de 13 ans, cette politique a déjà connu trois révisions, la dernière datant de novembre 2015.

Elle devait refléter les profonds changements géopolitiques qui bouleversent les flancs méridionaux et orientaux du voisinage européen, que ce soit la résurgence d'une Russie assertive ou les suites très contrastées des printemps arabes. Cette révision devait ainsi « assurer que la PEV puisse, à l'avenir, soutenir plus efficacement le développement d'une zone où stabilité, sécurité et prospérité sont partagées avec nos partenaires² ».

Outre cette révision de la PEV, l'Union s'est également attelée à l'écriture d'une « stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne », censée remplacer la « stratégie européenne de sécurité » (SES) de 2003. Publiée en juin dernier, cette « stratégie globale » couvre évidemment le voisinage et introduit le concept de « résilience » à l'est et au sud – absent de la révision de la PEV. Cet enchaînement rappelle celui de 2003 où la première communication de la Commission sur la PEV avait devancé de quelques mois la sortie de la SES. On peut s'interroger sur la pertinence de cette chronologie : la stratégie

1. Il importe de voir au-delà de la lettre du traité de Lisbonne, qui, il est vrai, indique que l'Union se doit d'entretenir des « relations privilégiées » avec son voisinage (article 8 du traité sur l'Union européenne).

2. Commission européenne et Haute représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, « Towards a New European Neighbourhood Policy », Joint Consultation Paper, 4 mars 2015, disponible sur : <http://ec.europa.eu>.

globale est le principal document d'orientation de l'UE en matière de politique étrangère. Il peut donc revenir sur certains principes édictés dans la révision de la PEV de novembre 2015. On peut discerner plusieurs enseignements. Le premier concerne le positionnement de l'UE. Face aux nombreuses critiques d'une PEV euro-centrée et d'une attractivité européenne remise en question, l'Union semble faire le pari de la sélectivité, non seulement à l'égard des partenaires avec lesquels approfondir les relations, mais également dans l'ambition qu'elle nourrit avec ses partenaires. Cela se traduit par un accent mis sur la différenciation – principe encore plus cardinal qu'auparavant – et sur la flexibilité dans la teneur et l'ambition des programmes de coopération en fonction de ce qu'elle peut attendre de ses partenaires et de ce qu'ils souhaitent.

Le second enseignement reflète les préoccupations sécuritaires européennes. La révision de la PEV fait de la stabilité son principe directeur, tandis que la stratégie globale intronise la résilience. Ces deux notions portent une connotation défensive bien loin du « cercle de pays bien gouvernés » et de l'optimisme affiché en 2003 et même en 2011. La puissance transformatrice de l'UE dans son voisinage paraît moins présente dans les discours européens. Mettre la stabilité au cœur des débats peut même paraître étonnant quand on sait que c'est justement cette recherche de stabilité qui avait nourri de vives critiques à l'encontre de la PEV dans les années 2000 où l'UE semblait complaisante face à certains régimes autoritaires, à commencer par la Tunisie.

Les trois concepts centraux de la PEV – la sélectivité, la stabilité et la résilience – sont-ils adaptés aux ambitions et aux capacités européennes dans son voisinage, ainsi qu'aux intérêts des partenaires orientaux et méridionaux ? Comment interpréter ce changement de cap dans le contexte plus large de l'évolution du projet européen ?

Un retour sur l'évolution de la PEV depuis 2011 permettra de remettre en contexte les derniers développements, autant la réforme de novembre 2015 que la place du voisinage dans la stratégie globale. Une analyse des principaux concepts environnants la PEV servira à inscrire les réflexions européennes sur son voisinage dans une réflexion plus large sur l'évolution du projet européen.

Les voisinages en eaux troubles

Les nombreux événements survenus depuis le début des années 2010 auront profondément affecté l'équilibre sécuritaire de l'est et du sud de l'Europe. Ces bouleversements ont forcé l'Union européenne à revoir ses grands programmes de coopération et à s'interroger sur sa capacité à influencer les événements dans son voisinage.

D'un « cercle de pays bien gouvernés » à un « cercle de feu »

Instabilité et inquiétudes au Sud

L'immolation de Mohammed Bouazizi le 17 décembre 2010 restera l'élément déclencheur des soulèvements arabes. Violences et manifestations se sont essaimées dans le pays pendant plusieurs semaines. La chute de Ben Ali intervient le 14 janvier. La transition, qui s'amorce alors, se révèle compliquée : entre intérêts établis et montée de nouveaux acteurs, en particulier le parti islamiste Ennahda, la Tunisie peine à se stabiliser politiquement. L'économie du pays, déjà fragile, s'effondre.

Si le pays a réussi à sortir par le haut en instaurant des institutions démocratiques, en assurant une certaine stabilité politique, en redressant quelque peu la barre économique, le terrorisme assombrit un tableau prometteur. Les attentats de ces dernières années ont rappelé la fragilité sécuritaire du pays. En outre, sa proximité avec la Libye, pays sans autorité centrale soumis à de violentes luttes entre milices rivales et à la montée de Daech, rend le pays important dans la lutte contre le terrorisme.

Toutefois, la Tunisie a rapidement été qualifiée de pays à soutenir. L'UE a débloqué des fonds supplémentaires pour la Tunisie, a mis en place une *task force* dès septembre 2011 et a multiplié les programmes de coopération avec les autorités et la société civile tunisiennes : ouverture des négociations pour un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), relèvement du plafond de quotas d'exportation d'huile d'olive tunisienne sur le marché européen... L'Union expérimente même de

nouveaux types de coopération en lançant un projet de réforme du secteur de sécurité à destination des forces de police locales.

En Libye, l'opération militaire de 2011 et la chute de Mouammar Kadhafi ont plongé le pays dans le chaos. Le faux-semblant de stabilité dans le pays pendant le très long régime de Kadhafi a éclaté pour révéler de profondes fractures dans la société libyenne. Les opposants au régime n'ont pas su assurer la transition. Le pays a plongé dans la violence avec la formation de plusieurs milices, au point que le pays apparaissait ingouvernable. Ce chaos a été propice à l'émergence de Daech en Libye. Son avancée territoriale a été fulgurante en 2015, bien que le mouvement ait connu plusieurs pertes territoriales récentes. Cela étant, le pays reste une source d'inquiétude en Europe, tant par la situation sécuritaire chaotique que par la porosité de ses frontières à partir desquelles partent des milliers de réfugiés pour rejoindre les côtes italiennes.

L'Égypte a également provoqué une onde de choc pour les Européens. La chute d'Hosni Moubarak, dans un premier temps, suivie de l'arrivée au pouvoir des Frères musulmans renversé par un coup d'État militaire en juillet 2013 ont rappelé à quel point l'Europe pèse peu dans ce pays. Surtout, la situation égyptienne pose un dilemme à l'UE et ses États membres, concernant l'attitude à adopter par rapport au gouvernement actuel du maréchal Al-Sissi et la main de fer avec laquelle il tient le pays.

La Syrie reste le cas le plus compliqué. Aucun pays n'a connu d'épisodes de guerre continue comme c'est le cas en Syrie depuis cinq ans. L'Europe peine à trouver une position à l'égard du régime de Bachar Al-Assad ; autant que des actions à mener contre l'implantation de Daech. L'UE a donc adopté une posture timorée en raison des divergences qui divisent les États membres. Au-delà d'aides humanitaire et au développement, d'une vague de sanctions et de déclarations diplomatiques, l'UE semble ne pas pouvoir peser dans ce dossier. À cela s'ajoute le départ de millions de Syriens pour les pays voisins et pour l'Europe. Face à un impressionnant flux de personnes sur les côtes européennes, plus de 850 000 arrivées en 2015, et une incapacité des pays européens à trouver un compromis pour gérer cette situation extraordinaire, la crise des réfugiés a encore davantage accentué la sensibilité du dossier syrien, de plus en plus associé à la crise des réfugiés.

Les bouleversements brièvement recensés dans ces quatre pays ont soulevé des questions sur la marge de manœuvre des Européens, leur capacité d'action, leur influence et l'impact des situations locales sur la sécurité européenne. Ce dernier point est important. Les précédents régimes libyen et tunisien contrôlaient les flux d'immigration irrégulière par la mer Méditerranée. Le dilemme européen était d'ailleurs évident en

Libye. L'Union européenne refusait de coopérer avec Tripoli en raison de la nature du régime. D'un autre côté, les instances européennes ont conclu plusieurs accords avec la Libye pour qu'elle contrôle l'arrivée massive de personnes sur les côtes européennes³. Aujourd'hui, en l'absence d'autorité centrale, les contrôles sont rares, tandis que le flux de personnes tentant de rejoindre les côtes italiennes augmente. Peu de temps après le début des printemps arabes, les considérations européennes alternaient entre un soutien aux nouvelles autorités et une volonté de garantir un contrôle des frontières maritimes par les pays de transit. Cette double approche caractérise la réponse européenne dans la région.

À l'est, rien de nouveau ?

Le voisinage oriental n'a pas été en reste depuis 2011, même si les événements qui ont troublé la région sont intervenus à partir de 2013. Ainsi, la réforme de la PEV de 2011 n'a pas été initiée en raison d'un changement de cap à l'est. Il y a certes eu la guerre russo-géorgienne de 2008, mais qui n'a eu qu'une incidence limitée sur la PEV dans son ensemble. Cela a toutefois accentué l'intérêt de certains États membres, notamment la Pologne et la Suède, pour lancer le Partenariat oriental en 2009.

L'Ukraine semblait s'éloigner de l'UE en 2010. L'élection de Viktor Ianoukovitch marque un tournant vers Moscou au moment où l'UE songeait à nouer des relations approfondies avec le pays. Les deux parties avaient entamé des négociations pour la signature d'un accord d'association doté d'un ALECA. Le bras de fer entre la Commission européenne et la Russie sur l'Ukraine était bien réel : elle maintenait que l'ALECA et l'Union eurasiatique, tout juste créée par la Russie, étaient incompatibles, tandis que Moscou refusait de voir Kiev signer l'ALECA. L'attitude de la Commission revêtait un caractère technique : l'adhésion de l'Ukraine à l'Union eurasiatique nécessiterait de négocier un accord avec toute cette Union et non plus juste avec l'Ukraine. La posture russe était en revanche géopolitique : il s'agissait de ne pas perdre l'Ukraine. Les Russes ont imposé une pression suffisamment forte sur le président Ianoukovitch pour qu'il revienne sur sa décision de signer l'ALECA en novembre 2013. Après plusieurs mois de manifestations en Ukraine et l'annexion de la Crimée par la Russie, de nombreuses tentatives de déstabilisation s'en sont

3. V. Bonavita, « The Externalization of Border Controls towards the EU's Broader Neighbourhood: Challenges of Consistency », in S. Gstöhl et E. Lannon (dirs.), *The European Union's Broader Neighbourhood: Challenges and Opportunities for Cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*, Oxon, Routledge, p. 11-36.

suivies dans l'est de l'Ukraine, ainsi qu'un conflit armé dans le Donbass. Cette situation n'a toutefois pas empêché l'UE et le nouveau gouvernement ukrainien de signer l'accord d'association et l'ALECA le 27 juin 2014.

La fin positive pour l'UE en Ukraine ne s'est pas répétée en Arménie. Engagé dans les mêmes négociations que l'Ukraine, le pays a choisi abruptement en septembre 2013 de ne pas signer l'accord d'association et au contraire de rejoindre l'Union eurasiatique. Cette volte-face avait contraint la Commission à marquer son opposition aux pressions exercées par la Russie dans les pays du partenariat oriental⁴. Ce « choix » arménien a marqué la fin de relations ambitieuses entre Erevan et Bruxelles, bien que la piste de nouvelles négociations ait été ouverte en octobre 2015. Mais, l'adhésion de l'Arménie à l'Union eurasiatique complexifie ces négociations.

À l'est, la Russie est devenue un obstacle dans le voisinage oriental de l'UE. Si les institutions européennes considéraient que les accords d'association ne constituaient pas une menace pour la Russie, Moscou l'a interprété bien différemment⁵. Cette situation a conduit l'UE à questionner deux acquis : la Russie est-elle encore un partenaire stratégique ? Le pouvoir transformateur l'UE se révèle-t-il encore attirant dans le voisinage oriental ? À ces questions, la réponse semble tendre vers la négative. D'où le choix de privilégier certains pays plutôt que d'autres, également soumis aux pressions russes, mais enclins à coopérer avec l'UE : la Géorgie et la Moldavie.

Réponses européennes

Vieilles méthodes remises au goût du jour ?

Les printemps arabes ont propulsé le tout jeune Service européen pour l'action extérieure (SEAE) sur le devant de la scène. Afin de se montrer volontaires et entreprenantes face à l'importance des événements au sud de la Méditerranée, les institutions européennes ont publié une révision de la PEV dès le 25 mai 2011⁶. Celle-ci venait parachever une précédente publication, au mois de mars, dédiée au voisinage sud.

4. Š. Füle, « Statement on the Pressure Exercised by Russia on Countries of the Eastern Partnership », Strasbourg, 11 septembre 2013, disponible sur : <http://europa.eu>.

5. G. Nodia, « The Revenge of Geopolitics », *Journal of Democracy*, vol. 25, n° 4, octobre 2014, p. 139-150.

6. Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Commission européenne, « A New Response to a Changing Neighbourhood: A Review of European Neighbourhood Policy », COM(2011) 303, 25 mai 2011.

La Communication conjointe de la Haute représentante Catherine Ashton et de la Commission européenne devait consacrer plusieurs principes phares : la différenciation, la conditionnalité et la responsabilité mutuelle envers les programmes. Les deux premiers sont intimement liés. La différenciation signifie que l'UE peut développer des relations plus ou moins approfondies avec ses partenaires en fonction de la capacité et de la volonté des partenaires. Le second a souvent été résumé par la formule : « more for more, less for less » (plus pour plus, moins pour moins). Autrement dit, le curseur du niveau d'intégration avec l'UE varie en fonction des réformes mises en œuvre par les partenaires. Cela se traduit par exemple par un accès croissant aux marchés européens. À l'inverse, l'Union se dit prête à réduire la voilure de ses relations avec un partenaire récalcitrant. Le troisième élément reconnaît que les priorités européennes dominent les programmes de coopération, d'où le besoin de trouver un meilleur équilibre pour faire émerger des « intérêts communs ». En réalité, ces modifications ne font que réaffirmer des principes déjà édictés dans les premiers documents de la PEV⁷.

En outre, la mise en œuvre d'une forme de conditionnalité implique que des partenaires considèrent le partenaire européen – et les conditions qu'il impose à la coopération – comme essentiel. En effet, l'Union est explicite sur l'importance des réformes démocratiques : « La nouvelle approche doit être fondée sur une responsabilité mutuelle et un engagement partagé pour les valeurs universelles des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.⁸ » Cette présomption ne prend toutefois pas en compte le fait que les populations libérées du joug de régimes autoritaires ne cherchaient pas à se précipiter vers l'Union, souvent perçue comme complaisante à l'égard de ces mêmes régimes. Sans oublier que la présence d'interlocuteurs légitimes et stables n'est pas une donnée garantie dans tous les pays, comme le montrent la Libye et la Syrie⁹.

Un des objectifs de cette révision de la PEV était non seulement de pouvoir l'utiliser pour des objectifs de moyen et long termes, mais également pour des situations de crise, ce pour quoi elle n'était pas initialement préparée. Afin d'affirmer son attractivité pour ses partenaires, l'UE a résumé son offre par les « trois M » : *money, market, mobility*

7. O. Shumylo-Tapiola et V. Pertusot, « The European Neighborhood Policy: Still a Long Way to Go », in CIDOB (dir.), *CIDOB International Yearbook 2011*, Barcelone, CIDOB, 2011.

8. Commission européenne, « Review of the European Neighbourhood Policy », 18 novembre 2015, 2, JOIN(2015) 50 final, disponible sur : <http://ec.europa.eu>.

9. M. Asseburg, « The Arab Spring and the European Response », *The International Spectator*, vol. 48, n° 2, juin 2013, p. 57-58.

(argent, marché et mobilité)¹⁰. Le premier volet s'est concrétisé par un engagement financier supplémentaire de 1,2 milliard d'euros dans le cadre de l'instrument européen pour le voisinage et le partenariat (IEVP), devenu IEV en 2014. Cette somme venait s'ajouter aux 12 milliards prévus dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013. Sur la période 2011-2013, 540 millions d'euros ont été dédiés au sud dans le cadre du programme SPRING, une sorte d'incubateur de réformes pour les pays méditerranéens, dans le cadre de l'IEVP. La Banque européenne d'investissement a accru sa capacité d'investissement pour le voisinage sud d'un milliard d'euros et la Banque européenne de reconstruction et de développement, dont le mandat se limitait à l'Europe de l'est, a modifié ses statuts pour pouvoir effectuer des prêts au sud.

Les pays du voisinage méditerranéen avaient pour la plupart signé un accord de libre-échange dans les années 1990, mais cela ne leur donnait pas le même degré d'accès aux marchés européens que l'ALECA, créé dans le cadre de l'EaP. D'où l'objectif d'ouvrir des négociations avec les partenaires volontaires et capables au sud.

Dans le même esprit, l'UE a élargi le périmètre géographique de ces instruments en matière de mobilité. Elle avait déjà entamé des négociations en vue d'instaurer des régimes de libéralisation de visas avec plusieurs voisins orientaux. Afin d'encadrer ces négociations, l'UE crée le partenariat de mobilité, qui couvre à la fois les questions de mobilité et de migration – et intrinsèquement celles liées à l'immigration irrégulière.

En reflétant les nouveautés de l'EaP, l'UE a marqué un changement d'approche, au moins théorique, vis-à-vis de ses partenaires en institutionnalisant son dialogue avec la société civile¹¹. Elle a créé la Facilité pour la société civile visant à intensifier le dialogue entre l'UE et les organisations non gouvernementales à l'est et au sud. L'EaP avait déjà prévu la création d'un dialogue au niveau de la société civile, mais à l'échelon multilatéral, tandis que cette facilité doit être avant tout bilatérale. L'accent a donc été plutôt porté sur le sud. La réforme de 2011 prévoyait aussi la création d'un Fonds européen pour la démocratie (FEDEM), inspiré de son équivalent américain le National Endowment for Democracy. Malgré un

10. C. Ashton, « Remarks on Arrival to the Extraordinary European Council », 11 mars 2011, disponible : www.consilium.europa.eu.

11. G. Noutcheva, « Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring », *Journal of European Integration*, vol. 37, n° 1, janvier 2015, p. 19-36.

budget modeste (6 millions d'euros par an) et quelques difficultés à se mettre en place, ces premiers résultats semblent encourageants¹².

Il serait néanmoins incomplet de se limiter au strict format de la PEV ou à ces déclinaisons multilatérales, l'EaP et l'UpM. En effet, les relations de l'UE avec ses voisinages dépassent ces cadres. Deux autres facettes sont importantes à analyser : les questions migratoires et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Les questions migratoires sont en partie incorporées dans les activités directes de la PEV avec l'établissement de partenariats de mobilité et, le cas échéant, de régime de libéralisation de visa. Toutefois, d'autres activités se sont greffées en parallèle. En 2011, l'instrument d'Approche globale sur la migration et la mobilité (GAMM) a adopté un cadre général pour les relations avec le voisinage sud, afin de couvrir les sujets d'immigration, d'asile et de lutte contre l'immigration irrégulière. L'enveloppe budgétaire reste modeste : le soutien européen s'élevait en 2015 à 192 millions d'euros pour les activités en cours. D'autres efforts sont venus compléter cette initiative. L'UE a établi le fonds Madad en septembre 2015, dont la dotation de départ de 23 millions d'euros a atteint 733 millions d'euros en mai 2016 avec des contributions d'États membres, de la Turquie, mais surtout de divers instruments de l'UE. Ce fonds a vocation à soutenir les pays voisins de la Syrie dans leur gestion des réfugiés et les communautés et administrations d'accueil¹³. Les contributions européennes viennent principalement de l'IEV et l'Instrument de pré-accession (IPA) – une partie du fonds est destinée à soutenir les pays des Balkans qui accueillent des réfugiés –, ce qui montre la capacité de l'Union à réorienter des fonds en fonction des priorités du moment.

La PSDC est également très active dans les voisinages sud et est. Elle compte aujourd'hui 36 opérations (17 en cours et 19 achevées). Parmi les 19 achevées, seules deux se tenaient dans le voisinage. Cela inclut EUFOR Libya, qui ne s'est jamais déployée en raison de conditions de lancement délibérément inatteignables¹⁴. Aujourd'hui, en revanche, sept des 17 missions de la PSDC se tiennent dans les voisinages sud et est. Trois ont été lancés depuis 2011, une en Libye (EUBAM Libya), une en mer Méditerranée pour lutter contre les passeurs et réduire l'immigration

12. R. Youngs, « The European Endowment for Democracy, two years on », *Strategic Europe*, 4 septembre 2015, disponible sur : <http://carnegieeurope.eu>.

13. Pour plus d'informations sur ce fonds, voir Commission européenne, « EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis, the "Madad Fund" – State of Play and Outlook 2016 », mai 2016, disponible sur : <http://ec.europa.eu>.

14. S. Fabbrini, « The European Union and the Libyan Crisis », *International Politics*, vol. 51, n° 2, mars 2014, p. 186-187.

irrégulière (EUNAVFOR Med, également appelée opération « Sophia ») et une en Ukraine pour encadrer la réforme du système de sécurité (EUAM Ukraine). Les quatre autres sont antérieures à 2011 (deux au sud et deux à l'est). La dimension africaine de la PSDC reste évidente, mais les mandats ont tendance à être moins renouvelés que pour le voisinage, en partie parce que l'intérêt des États membres est moins soutenu. Nuancions toutefois : les opérations dans le voisinage ont rarement une forte composante militaire et privilégient des aspects sur lesquels l'UE a une expérience plus établie, la RSS civile et le monitoring de situations sensibles, tel EUMM Géorgie. L'objectif est donc généralement de long terme et les opérations visent le bas du spectre.

Quelle portée ?

Les efforts européens ont été nombreux et variés. Toutefois, les critiques à l'encontre de la PEV n'ont pas cessé. La plupart d'entre elles portent sur le manque d'impact des politiques prônées, le caractère technocratique de la PEV, l'inadéquation des moyens par rapport aux enjeux et le caractère euro-centré des plans d'action¹⁵. La Commission, elle-même, a fait sienne beaucoup de ces critiques dans le document d'annonce de la consultation publique en vue de la révision de novembre 2015¹⁶. Il est vrai que les évolutions en termes d'efficacité du gouvernement et d'État de droit sont mitigées entre 2010 et 2014 (voir tableau 1).

La lecture de ces données pourrait amener à conclure que la PEV est un échec. Il est important de nuancer. En l'absence d'une dynamique déjà existante au sein de la société et de l'administration, l'impact de l'UE ne peut être que limité. Quand bien même un pays s'engageait dans un processus de réformes, l'UE devrait aligner ses programmes de coopération sur les réformes en cours dans ce pays pour optimiser son influence¹⁷.

15. Voir par exemple : M. Leigh, « The European Neighbourhood Policy: A Suitable Case for Treatment », in S. Gstöhl et E. Lannon (dir.), *The Neighbours of the European Union's Neighbours: Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*, Oxon, Routledge, 2016, p. 203-226 ; S. Lehne, « Time to Reset the European Neighborhood Policy », *Carnegie Paper*, février 2014, disponible sur : <http://carnegieeurope.eu> ; N. Tocci, « The Neighbourhood Policy is Dead. What's Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability? », *IAI Working Papers*, novembre 2014, disponible sur : www.iai.it ; M. Nilsson et D. Silander, « Democracy and Security in the EU's Eastern Neighborhood? Assessing the ENP in Georgia, Moldova, and Ukraine », *Democracy and Security*, vol. 12, n° 1, janvier 2016, p. 44-61.

16. Commission européenne et Haut représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, « Joint consultation Paper: Towards a New European Neighbourhood Policy », 4 mars 2015, disponible sur : <http://ec.europa.eu>.

17. Voir par exemple T. A. Börzel et T. Risse, « From Europeanisation to Diffusion: Introduction », *West European Politics*, vol. 35, n° 1, janvier 2012, p. 1-19 ; T. A. Börzel et V. van Hüllen, « Good

Tableau 1 – Efficacité du gouvernement et État de droit

Pays	Efficacité du gouvernement		État de droit	
	2010	2014	2010	2014
Algérie	38,8	33,7	27,0	25,5
Arménie	49,3	46,2	39,8	43,8
Biélorussie	11,0	35,1	15,2	22,6
Azerbaïdjan	23,9	42,3	23,2	30,8
Égypte	43,1	20,2	51,2	31,3
Géorgie	64,1	71,6	48,8	64,4
Israël	88,0	85,6	79,1	83,2
Liban	45,0	40,9	30,3	24,0
Jordanie	59,3	59,6	61,1	69,7
Libye	12,9	2,9	19,0	2,9
Moldavie	30,6	39,9	42,2	46,6
Maroc	50,7	48,1	50,2	56,3
Palestine	41,1	32,2	48,3	38,5
Syrie	32,5	6,7	36,5	6,7
Tunisie	63,2	48,6	59,7	53,4
Ukraine	25,4	40,4	24,6	23,1

Source : Banque mondiale

La période post-2010 n'a pas échappé au dilemme essentiel auquel l'UE fait face depuis les fondements de la PEV : stabilité ou démocratie. Quand il y a un certain niveau de libéralisme dans un pays, l'UE peut s'attendre à des progrès démocratiques par la voie de la coopération. Quand il y a un certain niveau de stabilité, des réformes démocratiques peuvent être sources de déstabilisation à court terme¹⁸. Ce dilemme se pose clairement dans le cas de figure où un pays n'est pas stable¹⁹, l'UE établissant comme priorité le développement de la démocratie, des droits

Governance and Bad Neighbours? The Limits of the Transformative Power of Europe », *KFG Working Paper*, décembre 2011, disponible : <http://userpage.fu-berlin.de>.

18. T. A. Börzel et V. van Hüllen, « One Voice, One Message, but Conflicting Goals: Cohesiveness and Consistency in the European Neighbourhood Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 21, n° 7, août 2014, p. 1033-1049.

19. Voir à ce sujet les travaux de Thomas Risse sur la « limited statehood ». T. Risse, « Governance in Areas of Limited Statehood », in D. Levi-Faur (dir.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

humains et de la prospérité économique. D'aucuns concluaient déjà dans les années 2000 que l'UE privilégiait la stabilité au soutien à la démocratie. Il semble que le constat ait peu changé²⁰. Le postulat des institutions européennes est que stabilité politique et prospérité économique sont des conditions essentielles au développement démocratique, un débat qui anime la science politique depuis des décennies. En réalité, ce dilemme nécessite une prise de position *a priori* : être bien gouverné requiert-il d'être démocratique ? Poser cette question reste quelque peu tabou au niveau européen, où une conception idéaliste demeure. Toutefois, il semble que l'évolution sécuritaire de ces dernières années ait modifié le logiciel de réflexion européen.

Un autre aspect mérite également d'être développé d'un point de vue géographique. La construction européenne s'est fondée sur les échanges internationaux et progressivement « les quatre libertés ». Cette évolution est ancrée dans l'empreinte génétique de l'Union, qui fait de l'ouverture un pilier de sa coopération avec ses partenaires. Cependant, le discours européen à l'égard du voisinage nourrit une ambiguïté entre ouverture et fermeture des frontières : ouverture pour certains produits, quotas ou fermeture sur d'autres, possibilité de voyager librement pour certains dans le cadre d'une immigration temporaire (étudiants, entrepreneurs notamment), mais réticence envers les migrants économiques. Et cela varie d'un partenaire à un autre. Ainsi, l'UE utilise les frontières autant pour exclure que pour réguler, contrôler et instaurer une « inclusion différenciée²¹ ». Faisant écho à Celata et Coletti²², les modèles mis en place par la PEV reflètent le niveau d'intégration et les débats au sein de l'UE. Dans un contexte où les positions anti-immigration se multiplient en Europe, l'UE se montre moins disposé à tenir un discours d'ouverture. À la lumière des instabilités régnant dans le voisinage européen, les conditions sécuritaires ont pris une dimension toujours plus forte au sein de la PEV. Ces débats se retrouvent logiquement dans la réforme de la PEV et la stratégie globale de l'UE.

20. J. Zajac, « The EU in the Mediterranean: Between its International Identity and Member States' Interests », *European Foreign Affairs Review*, vol. 20, n° 1, 2015, p. 65-82; N. Ghazaryan, *The European Neighbourhood Policy and the Democratic Values of the EU: A Legal Analysis*, Oxford, Hart, 2014, p. 23-33.

21. F. Celata et R. Coletti, « Beyond Fortress Europe. Unbounding European Normative Power and the Neighbourhood Policy », *Geography Compass*, vol. 10, n° 1, janvier 2016, p. 15-24 ; V. Kostadinova, « The Commission, ENP and Construction of Borders », *Geopolitics*, vol. 14, n° 2, mai 2009, p. 235-255.

22. F. Celata et R. Coletti, « Beyond Fortress "EU" rope? Bordering and Cross-Bordering along the European External Frontiers », in F. Celata et R. Coletti (dirs.), *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders*, Cham, Springer, 2015, p. 20.

En filigrane et à la suite de la crise économique que traverse l'Union, c'est sa capacité d'influence qui est remise en cause. Certes, certains partenaires ne se montrent pas très allants à coopérer sur des dossiers de réforme politique et économique. Outre qu'ils n'en voient pas toujours l'intérêt, le choix de partenaires possibles ne se limite pas à l'UE. Cela se traduit à la fois par une politique étrangère plus diversifiée de la part des administrations en place, mais également par une offre plus large²³. La Tunisie ou l'Égypte ont ainsi développé des relations plus poussées avec les pays du Golfe arabo-persique²⁴. Les puissances externes à la région sont également plus actives au sud et à l'est. À l'est, la Russie est le pays le plus actif. L'Union eurasiatique est non seulement une initiative d'intégration économique mais sa portée est également géopolitique²⁵. Néanmoins, les efforts russes semblent déclencher des contre-feux dans certains pays, notamment la Géorgie et la Moldavie. En effet, plutôt que de se rapprocher de Moscou, ces pays s'en éloignent et cherchent dans l'intégration euro-atlantique un contrepoint à l'influence russe²⁶. Au sud, les printemps arabes ont vu des pays comme le Qatar²⁷ et l'Arabie Saoudite accroître leur investissement dans la région. La concurrence pour l'attention des voisins européens est donc plus forte. La multiplication des acteurs rend la tâche de l'UE plus complexe, d'autant qu'ils imposent moins de conditions et sont prêts à apporter d'importantes aides financières plus rapidement, mais cela doit nourrir une réflexion européenne sur la meilleure attitude à adopter dans son voisinage. L'UE doit-elle poursuivre une posture de démocratisation ou favoriser l'entretien de partenariats privilégiés avec certains pays et un pragmatisme raisonné avec les autres ?

En analysant les évolutions de la PEV, et plus largement les relations entre l'UE et ses voisinages, une forme de combinaison entre pragmatisme et idéalisme s'affirme. Le principe de conditionnalité est appliqué de manière flexible et informelle : dans le cas où la situation politique se

23. Voir par exemple C. Walker, « The Hijacking of “Soft Power” », *Journal of Democracy*, vol. 27, n° 1, janvier 2016, p. 49-63.

24. K. Kausch, « Islamist-led foreign policies: what implications? », *FRIDE Policy Brief*, mars 2012, disponible : <http://fride.org>.

25. N. Popescu, « Eurasian Union: The Real, the Imaginary and the Likely », *Chaillot Papers*, septembre 2014, disponible : www.iss.europa.eu.

26. L. Delcour et K. Wolczuk, « Spoiler or Facilitator of Democratization? Russia's Role in Georgia and Ukraine », *Democratization*, vol. 22, n° 3, avril 2015, p. 459-478 ; L. Delcour *et al.*, « The Implications of Eurasian Integration for the EU's Relations with the Countries in the Post-Soviet Space », *Studia Diplomatica*, vol. 68, n° 1, 2015, p. 5-33.

27. M. Mokhefi, « Le Qatar, acteur des recompositions régionales au Maghreb », *Note de l'Ifri*, Ifri, janvier 2014, disponible : www.ifri.org.

détérioré dans un pays, l'UE réduit son engagement et sa présence²⁸. Cela a par exemple été le cas en Égypte en 2013 suite au coup d'État – le niveau de coopération ayant toutefois rapidement retrouvé son niveau normal.

Tableau 2 – État des relations entre l'UE et ses partenaires

Pays	Régime sans visa	Partenariat de mobilité	Accord d'association	ALECA
Voisinage est				
Arménie		X		
Azerbaïdjan		X		
Biélorussie				
Géorgie	Validation	X	NG	X
Moldavie	X	X	NG	X
Ukraine	X		NG	X
Voisinage sud				
Algérie			AEMA	
Égypte			AEMA	PE
Israël			AEMA	
Jordanie		X	AEMA	PE
Liban			AEMA	
Libye				
Maroc		X	AEMA	NA
Palestine				
Syrie				
Tunisie		X	AEMA	NA

NG = nouvelle génération

AEMA = accord euro-méditerranéen d'association (signé entre 1998 et 2006)

PE = Phase exploratoire

NA = Négociations avancées

Source : Commission européenne et auteur

De manière concomitante, une forme de différenciation s'est établie. En effet, à l'est, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, et au sud, le Maroc et la Tunisie, et la Jordanie dans une moindre mesure, sont des partenaires

28. R. Balfour, F. Fabbri et R. Youngs, « Report on Democracy Assistance from the European Union to the Middle East and North Africa », EUSPRING Report, 18 mai 2016, p. 7, disponible : www2.warwick.ac.uk.

privilégiés. Cela se reflète dans les cadres de coopération prévus pour la période 2014-2017 : les priorités européennes, à savoir la démocratie, les droits humains et la prospérité économique, fluctuent d'un pays à un autre²⁹. À titre d'exemple, en Tunisie, les actions prioritaires concernent les réformes socio-économiques (40 %), le développement local (30 %), la démocratie (15 %) et le soutien à la société civile (15 %). À l'inverse, au Liban, les priorités portent sur la cohésion sociale (40 %), la gestion transparente et durable des ressources naturelles (20 %), le soutien à la société civile (15 %), la réforme du système judiciaire et de sécurité (15 %) et l'appui technique (10 %). Mais, cette différenciation est autant un choix délibéré de la part de l'UE que le résultat de l'évolution politique de ces pays. Le champ et l'ambition des programmes de partenariat illustrent la volonté politique des partenaires.

Troisièmement, le dilemme entre stabilité et démocratisation persiste. Il a été particulièrement mis à l'épreuve au sud. D'où une réallocation de certains fonds de l'IEV, puisque l'assistance humanitaire et les fonds dédiés à la gestion de la crise des réfugiés sont devenus prioritaires par rapport aux réformes politiques et économiques³⁰. Ce changement de priorités est compréhensible au regard de l'ampleur du dossier et des débats houleux qu'il a provoqué parmi les États membres, et devrait se cristalliser dans les prochaines années.

C'est dans ce contexte en transition que se sont tenus les débats sur la « stratégie globale » et la réforme de la PEV de novembre 2015.

29. Ces documents sont disponibles sur le site du SEAE : <http://eeas.europa.eu>.

30. R. Balfour, F. Fabbri et R. Youngs, « Report on Democracy Assistance from the European Union to the Middle East and North Africa », *op. cit.*, p. 6.

De la réforme des textes à celles des actions

Les voisinages de l'Union sont les zones géographiques les plus compliquées à gérer pour les institutions européennes. Outre les dynamiques locales et les évolutions régionales, les États membres revendiquent des intérêts bilatéraux. La stabilité de ces régions est perçue comme essentielle par ces mêmes pays, qui souhaitent éviter les effets indirects de certaines crises sur le territoire européen.

En outre, la PEV a été longtemps dominée par des considérations techniques et non politiques. Les années 2010 ont montré les limites de ce positionnement et ont même questionné la pertinence de la PEV. D'où l'ambition de la réformer, qui a coïncidé avec celle d'approuver une nouvelle stratégie de politique étrangère pour l'Union. Ces exercices, conduits en parallèle, adoptent des approches différentes, mais portent un message commun : l'UE doit être pragmatique et assurer avant tout sa sécurité.

Nouveaux regards sur le voisinage ?

Le 3 mars 2015, la Haute représentante et vice-présidente de la Commission européenne Federica Mogherini est claire lors de l'annonce de la consultation en vue de la nouvelle PEV :

« Nous estimons que nous devons passer d'une approche qui s'est largement fondée sur l'évaluation des progrès dans notre relation, à un dialogue politique, à un partenariat politique, à une approche de coopération entre des partenaires égaux. »³¹

De manière assez innovante, la réforme de la PEV a d'abord fait l'objet d'une consultation publique, pour laquelle la Commission a reçu 145 contributions (sans compter les « non-papiers » rédigés par les États membres et les partenaires³²). La communication du 18 novembre 2015 est le fruit de cette consultation et de nombreuses autres discussions.

31. Commission européenne, « Joint Press Conference by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on European Neighbourhood Policy Review », Bruxelles, 4 mars 2015, disponible sur : <http://europa.eu>.

32. Toutes les contributions publiques sont disponibles à cette adresse : <http://ec.europa.eu>.

Un premier point est notable : la disparition de la terminologie « démocratie profonde » (*deep democracy*) qui était au cœur de la révision de 2011. En effet, la communication de 2015 met l'accent sur la stabilisation comme objectif premier et de court terme. Sans stabilité, l'UE ne peut pas engager des dialogues ambitieux de long terme avec ses partenaires. Cela entérine le virage pris par la réforme de 2011, à savoir que la PEV doit accommoder des objectifs de long terme et des priorités de court terme. Le soutien à la démocratie n'est plus officiellement la seule clef de voûte de la PEV ; la stabilité est désormais un pilier plus assumé.

Cette révision doit également permettre à cette politique de mieux s'adapter aux demandes et aux ambitions des partenaires. « La différenciation et l'appropriation mutuelle seront les caractéristiques principales de la nouvelle PEV.³³ » La différenciation, davantage que la conditionnalité dont les limites sont relevées, devient primordiale. Le concept n'est pas nouveau, mais il trouve ici un nouveau souffle. La Géorgie, le Maroc, la Moldavie, la Tunisie et l'Ukraine sont explicitement cités comme des pays souhaitant approfondir leurs relations avec l'UE. Pour les autres, l'Union avisera en fonction de leurs aspirations, quitte à privilégier les contacts avec la société civile et les acteurs économiques et sociaux plutôt qu'avec le gouvernement. Cela implique d'utiliser d'autres outils que l'IEV, qui porte surtout sur les contacts avec les gouvernements. Le recours aux plateformes de la société civile et à des projets financés par d'autres instruments ou organisations, comme l'UpM, pourrait être la voie choisie. Ce revirement se traduit de manière technique. Plutôt que de publier simultanément des rapports annuels pour chaque pays, la sortie d'un rapport-pays correspondra à un moment opportun pour une discussion politique sur le partenariat et pour l'évaluation des objectifs. Autant dire que les rapports pourraient être rares pour les pays avec lesquels le dialogue politique est limité, voire inexistant. L'Union reconnaît également que la signature d'un ALECA ne figure pas à l'ordre du jour de tous les partenaires et qu'elle doit donc « chercher à déterminer conjointement des alternatives attirantes et réalistes en vue de promouvoir l'intégration et de renforcer les relations commerciales et d'investissement qui reflètent des intérêts partagés³⁴ ».

La PEV se transforme donc en boîte à outils. Sans le présenter ainsi, la tension entre homogénéisation (modèle à suivre pour la transformation politique et économique d'un pays) et différenciation (adaptation liée à la volonté politique et aux contextes locaux) tend à l'avantage de la seconde.

33. Commission européenne, « Review of the European Neighbourhood Policy », *op. cit.*, p. 2.

34. *Ibid.*, p. 8.

Différencier implique également d'accepter de coopérer avec des pays non démocratiques et de revoir à la baisse ses ambitions dans les voisinages. Plus de pragmatisme certainement, mais pour certains, c'est un retour en arrière³⁵.

Les priorités ont également évolué entre 2011 et 2015. En 2011, les trois grandes thématiques portaient sur le soutien à la démocratie, le développement économique et social et l'utilisation de la PEV pour renforcer des dynamiques régionales. En 2015, les trois grands axes concernent le développement économique, la sécurité et la migration et la mobilité.

L'accent démocratique n'a pas disparu, mais il est moins prioritaire. En revanche, le volet sécuritaire prend une place prépondérante. Il ne s'agit plus simplement d'accentuer la coopération sur les questions de sécurité (précédemment incluse dans la partie « démocratie »), mais de bâtir des axes autour notamment de la réforme du secteur de sécurité, la lutte contre le terrorisme et le radicalisme et d'accroître les opportunités de partenariat au sein de la PSDC.

Dans le même esprit, les aspects liés à la circulation des personnes ont gagné en importance. Tandis que dominait le lien entre mobilité et prospérité économique en 2011, les relations futures semblent se diriger vers un équilibre assumé entre immigration régulière et aide à la lutte contre l'immigration irrégulière. Reflet de son temps, cette révision s'inscrit dans la dynamique des actions de la Commission pour « traiter les causes de l'immigration irrégulière et des déplacements forcés³⁶ » que l'on retrouve dans « l'agenda européen sur la migration » qui a précédé la révision de la PEV de quelques semaines et a influencé son contenu. La Commission a également publié le 7 juin dernier une communication annonçant le lancement d'un cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de cet agenda sur la migration³⁷. Plusieurs pays du voisinage sud (Jordanie, Liban et Tunisie) sont considérés comme pays prioritaires. Ce nouvel accent mis sur les questions migratoires, et notamment la lutte contre l'immigration irrégulière, comporte une dimension souvent négligée : elle s'adresse principalement au voisinage sud. À l'est, il s'agit plus de traiter des questions de mobilité. Cette différence de perspectives vis-à-vis des voisinages illustre l'équilibre fragile que l'Union doit trouver entre priorités politiques

35. T. Schumacher, « Back to the Future: The "New" ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition », *CEPOB*, n° 1.16, janvier 2016.

36. Commission européenne, « Review of the European Neighbourhood Policy », *op. cit.*, p. 15.

37. Commission européenne, « Communication on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration », 7 juin 2016, disponible sur : <http://ec.europa.eu>.

européennes, cadre unique pour des pays très différents et adéquation entre les priorités européennes et celles des partenaires au sein de la PEV. Plus que jamais, cette dernière ressemble à une boîte à outils au sein de laquelle les partenariats développent des cadres de coopération bilatéraux sur mesure avec les instruments disponibles.

La dimension régionale a, quant à elle, perdu de son importance. Cela reflète un état de fait : en différenciant davantage entre ses partenaires, l'UE peut difficilement promouvoir une approche multilatérale d'envergure. Face à cette situation, l'UE devrait même développer des cadres thématiques qui réuniraient l'Union ainsi que les partenaires intéressés sur des aspects sectoriels spécifiques, comme les migrations, l'énergie, le climat... Dans le cadre de sa politique de partenariat, l'OTAN a également développé ce type d'approche depuis 2011 face, justement, aux ambitions diverses de ses partenaires et à la valeur ajoutée potentielle de traiter de sujets d'intérêt commun avec des partenaires de différentes régions et d'autres pays tiers. L'OTAN fait face à des difficultés que l'Union pourrait également rencontrer : les partenaires souhaitent discuter de points sur lesquels les Alliés n'ont pas toujours de position définie ; et il y a peu de suivi après ces réunions³⁸. Le risque existe de voir ces nouvelles réunions ne servir que de consultations diplomatiques de pure forme. Partager un intérêt ne signifie pas s'accorder sur un plan d'action commun. En outre, il est peu probable que tous les pays intéressés s'engagent dans une coopération renforcée dans un cadre clairement piloté par l'UE et où leurs intérêts ne seraient pas premiers.

Cette revue de la PEV offre donc une vision plus pragmatique de la politique de voisinage. Le temps de l'UE comme puissance transformatrice semble au mieux interrompu, sinon révolu. La situation sécuritaire volatile a pris le dessus dans les réflexions même si les éléments traditionnels de la PEV demeurent (échanges commerciaux, réformes). Néanmoins, cette réforme est sortie sept mois avant le document directeur de la politique étrangère, la « stratégie globale ». Ce calendrier est malencontreux, dans la mesure où la PEV est subordonnée à la stratégie globale.

38. J. Appathurai, « The Future of NATO's Partnerships », in T. Flockhart (dir.), *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*, Copenhague, Dansk Institut for Internationale Studier, 2014, p. 35-46, disponible sur : <http://en.diis.dk>.

Stratégie globale et PEV : quelle articulation ?

L'hypothèse d'une révision de la stratégie européenne de sécurité de 2003 anime les débats de spécialistes depuis 2013. Les recommandations étaient déjà nombreuses à l'époque pour que l'UE acte cette révision lors du Conseil européen consacré aux questions de défense en décembre 2013 ou, à défaut, annonce le processus de révision. Divisés, les États membres s'étaient contentés d'une formulation vague. Le processus a pris forme avec la nouvelle Commission et l'évolution sécuritaire globale. La Haute représentante a publié un rapport d'évaluation de l'environnement stratégique en juin 2015, à la suite duquel le Conseil européen lui a donné mandat pour rédiger une stratégie globale concernant les questions de politique étrangère et de sécurité. Le processus de rédaction a été complexe : intenses débats au sein des institutions européennes et avec les États membres, nombreux séminaires en Europe et ailleurs et une consultation publique. En dépit du contexte politique compliqué par le résultat du référendum britannique du 23 juin, la stratégie globale a été publiée en amont du Conseil européen du 28 juin³⁹.

Il ne s'agit pas, ici, d'analyser le document dans son ensemble, mais de se focaliser sur les aspects liés à la PEV. Force est de constater que l'approche contraste avec celle de la révision de novembre 2015. La réflexion sur les voisinages sud et est est entièrement vue au travers du prisme de la résilience : la promotion de la démocratie s'est faite discrète.

L'objectif est de garantir « la résilience des États et des sociétés ». Le concept de résilience est nouveau dans le lexique européen – la réforme de la PEV de 2015 n'en fait aucune mention. Son utilisation trouve deux origines : la première est liée aux tactiques de guerre hybride employées par la Russie en Ukraine, qui questionnent la capacité des sociétés européennes à résister à des pressions extérieures sur des dynamiques internes (minorités, médias...); la seconde fait suite aux attentats sur le sol européen, qui interrogent la capacité des sociétés à ne pas céder à la peur face à ce type d'acte imprévisible. Ces considérations ne s'arrêtant pas aux frontières de l'Europe, le concept de résilience a donc été appliqué au voisinage. La stratégie globale

39. Union européenne, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, juin 2016, disponible sur : <https://eeas.europa.eu>.

définit la résilience comme « la capacité des États et des sociétés à se reformer, donc à résister et à se relever de crises externes et internes⁴⁰ ».

Les travaux académiques sur la résilience se sont récemment multipliés, bien que peu d'entre eux traitent de la politique étrangère et de sécurité. Plusieurs éléments ressortent, en particulier la dualité sur laquelle repose la résilience : le maintien de l'existence et de la stabilité d'un système et sa transformation⁴¹. La plupart des travaux existants font des cas d'étude dans des pays occidentaux et des pays stables et démocratiques. Bien rares sont ceux qui analysent la situation dans des pays d'autres régions et où stabilité et démocratie ne sont pas ancrées.

Peut-on alors exporter la résilience ? Cette question reste sans réponse, mais l'expérience d'exportation de normes de l'UE rappelle que les résultats ne sont probants que dans les pays volontaires et disposant de capacités de mise en œuvre. D'ailleurs, la stratégie globale reconnaît ce point quand elle affirme, de manière bien vague, qu'elle devra emprunter des « voies différentes vers la résilience » pour les pays qui ne souhaitent pas approfondir leurs relations avec l'UE.

La résilience telle que présentée dans la stratégie semble se rapprocher de la « bonne gouvernance ». Cette dernière n'apparaît nulle part dans la stratégie globale, alors qu'elle restait encore un crédo important dans la révision de la PEV. Cependant, l'accent porté sur la construction d'États et de sociétés résilients dans le voisinage traduit une approche défensive. La « bonne gouvernance » comporte une connotation positive de transformation d'un État. La résilience implique de se sentir menacé, voire attaqué, et de devoir résister. C'est à ce niveau que la définition de l'UE varie de celles que l'on peut retrouver ailleurs. Elle met en avant le principe de capacité de réformes, qui, dans les définitions de résilience, ne peut intervenir que dans un système déjà stable.

Le dilemme essentiel de l'UE concernant son voisinage ne change donc pas : l'Union cherche-t-elle à éviter les soubresauts dans son voisinage et les éventuels effets ricochets d'une déstabilisation à ses frontières ou à exporter ses normes et systèmes, afin que ses voisins acquièrent des principes démocratiques et libéraux ? La première option implique que l'UE accepte qu'un régime stable ne soit pas nécessairement un régime démocratique. L'objectif central de la stratégie globale étant la

40. *Ibid.*, p. 23.

41. J.-M. Normandin et M.-C. Therrien, « Resilience Factors Reconciled with Complexity: The Dynamics of Order and Disorder », *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 24, n° 2, juin 2016, p. 107-118.

sécurité de l'Union, il serait plausible que ce soit la voie choisie. Toutefois, la stratégie indique également qu'une « société résiliente caractérisée par la démocratie, la confiance dans les institutions et un développement durable est au cœur d'un État résilient⁴² ». Peut-être faut-il alors se référer au concept de « pragmatisme de principe » (*principled pragmatism*), présentée comme la clef de lecture de l'action extérieure de l'UE⁴³. C'est une autre manière d'affirmer que l'action européenne s'adaptera aux contextes dans lesquelles elle évolue. Cela rappelle le principe de différenciation, complété par celui de sélectivité – autant concernant les pays sur lesquels investir du capital politique et financier que les dossiers sur lesquels dialoguer avec tel ou tel partenaire.

En outre, la dimension sécuritaire de la stratégie globale est encore plus marquée que dans la réforme de la PEV. La stratégie globale revisite une approche déjà présente en 2003 : la sécurité de mes partenaires est ma sécurité. En d'autres termes, la PEV peut consacrer le principe d'appropriation mutuelle, la stratégie globale est explicite : ce sont les intérêts vitaux de l'Union qui se jouent à ses frontières. Implicitement, sa perspective doit l'emporter sur celle de ses partenaires. Plutôt que de le regretter, il faut le comprendre : la PEV est d'abord une politique européenne. Mais, à l'UE donc d'accepter que tous ses partenaires ne souhaitent pas approfondir leurs relations avec elle. Sur ce point, l'Union semble avancer dans ce sens, sans fermer, à juste titre, la porte ni à une forme de coopération aujourd'hui, ni à un approfondissement si le partenaire se montre prêt. L'UE présente donc une attitude moins proactive que celle qu'elle avait pu adopter dans les années 2000.

Sans que la tonalité soit fondamentalement différente, la stratégie globale insiste davantage sur la dimension de protection et de sécurité. Elle constitue le document-cadre de l'action extérieure de l'Union et sera suivie de communications, stratégies régionales, plans d'actions et autres revues. Cela doit-il conduire à une actualisation de la PEV en 2017 ? Aucune séquence officielle n'est prévue en ce sens, puisque le Conseil d'affaires étrangères du 14 décembre 2015, ainsi que la communication de novembre, indiquaient que la révision devait se faire en pleine cohérence avec la stratégie globale. Cela peut paraître quelque peu difficile quand celle-ci ne doit être publiée que huit mois plus tard. Une évaluation de l'impact de l'Instrument européen du voisinage devrait être publiée au troisième trimestre 2017. Le périmètre de cette évaluation pourrait être élargi pour

42. Union européenne, *Shared Vision, Common Action*, op. cit., p. 24.

43. *Ibid.*, p. 16.

intégrer les éléments de la stratégie globale, notamment la centralité de cette notion de « résilience ».

Conclusion

La Politique européenne de voisinage a beaucoup évolué depuis sa création en 2003, moins dans son enveloppe conceptuelle que dans son approche et sa mise en œuvre. La réforme de 2015 semble laisser poindre que l'Union européenne fait le choix de la stabilité, quitte à diminuer ses ambitions de « puissance formatrice » dans certains pays partenaires. Cette orientation a été confirmée avec la stratégie globale de juin 2016 qui consacre le principe de résilience et ne met que modérément l'accent sur les principes démocratiques. Plutôt qu'un retour en arrière, l'UE a revu sa posture et a réévalué sa capacité d'influence. Deux aspects centraux semblent ressortir :

- (1) l'Union ne peut atteindre des objectifs de coopération ambitieux qu'avec des pays volontaires et disposant de capacités de mise en œuvre ;
- (2) il est important de différencier entre les partenaires et de sélectionner ceux avec lesquels des progrès peuvent être atteints et/ou ceux dont le développement présente un intérêt stratégique pour la sécurité de l'UE.

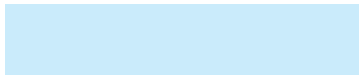
La dimension sécuritaire est devenue un axe cardinal de la PEV. Il sera donc important d'analyser l'équilibre que l'UE et ses partenaires trouveront entre les aspects sécuritaires et ceux liés à l'immigration irrégulière – deux priorités européennes – et les autres dimensions de la PEV, en particulier celles liées au développement économique. Cet équilibre sera surtout difficile à trouver au sud où les problématiques sécuritaires et migratoires sont les plus fortes du point de vue européen.

Une autre difficulté sera pour la PEV d'approfondir les dimensions régionales de son engagement. En effet, l'accent mis sur la différenciation éloigne la PEV d'une forme d'homogénéisation – ou du moins d'une tentative – de ses relations avec ses partenaires. Il devient plus compliqué de mettre en avant des dynamiques régionales quand l'UE entretient des relations poussées avec certains pays et pas d'autres. Le domaine où cela semble le moins sensible concerne la coopération avec les organisations de la société civile, mais leurs marges de manœuvres et leurs capacités d'action sont très variables en fonction de l'environnement politique dans lequel elles évoluent.

Progressivement, la PEV devient une boîte à outils. Elle possède de nombreux mécanismes et instruments, mais l'Union sait, à juste titre, qu'elle ne peut pas espérer transformer tout son voisinage ni à la même vitesse, ni vers les mêmes horizons. C'est pour cette raison que la PEV a besoin d'être ancrée dans un cadre politique et stratégique clair afin que ses outils et ses relations soient gouvernés par des principes directeurs. La stratégie globale peut fournir un tel cadre. Aux institutions européennes et aux États membres de s'assurer qu'il y a une cohérence d'action. C'est d'autant plus important que la PEV a longtemps pâti de son caractère technocratique, qui la rendait déconnectée d'objectifs plus larges de politique étrangère. Il existe aujourd'hui une opportunité de corriger ce défaut de conception et de mettre la PEV au service de la politique extérieure de l'Union et de la rendre plus pertinente aux yeux des États membres, qui peuvent alors davantage l'investir.

Cette voie ne fermera pas la porte à toutes les critiques à l'encontre de la PEV, car son évolution devient de plus en plus paradoxale. C'est un cadre politique unique qui réunit des pays extrêmement différents avec lesquels l'UE souhaite établir des relations bilatérales spécifiques et encourager des dynamiques régionales. Son bilan doit donc être dressé sur la totalité de son action, alors même que cela n'est pas possible. Peut-être est-ce un mal nécessaire, mais dont il faut être conscient.

Surtout, cette politisation de la PEV doit être perçue dans un contexte de débats sur l'avenir de l'Union européenne. L'évolution des priorités de la PEV reflète l'état de l'Union. La stratégie globale doit certes donner un cap de long terme à la PEV, mais les nombreuses réflexions à venir sur l'avenir de l'UE ne peuvent faire l'économie de débats sur l'action extérieure de l'Union, des outils à mobiliser et des politiques à mener, à commencer par la Politique européenne de voisinage, premier cercle de la politique extérieure européenne. Quel est le degré d'interaction et de coordination optimale entre l'action de l'UE et celle des États membres dans les voisinages ? Quel rôle la PEV peut-elle jouer pour répondre aux préoccupations des citoyens européens, notamment en matière de sécurité ? À tort, la PEV demeure encore trop décorrélée des questions d'avenir du projet européen.



ifri

institut français
des relations
internationales