

Politique étrangère

RÉSUMÉ

L'action de l'Union européenne au-delà de ses frontières nécessite souvent une combinaison de plusieurs stratégies. Les traités européens établissent une distinction entre la politique étrangère et de sécurité commune, la politique de sécurité et de défense commune, l'action extérieure de l'Union et la dimension extérieure des politiques intérieures. Cependant, sur le terrain, les problèmes sont si interdépendants que, bien souvent, un seul outil n'est pas suffisant pour les résoudre. Par exemple, les déplacements de population déclenchés par un conflit autour de ressources naturelles doivent être traités grâce à l'aide humanitaire, elle-même garantie par une mission de politique de sécurité et de défense commune, et les conséquences de ces déplacements doivent être atténuées par des politiques satisfaisantes de migration et de développement, tandis que des pourparlers de paix se tiennent en même temps. La coordination entre toutes les parties prenantes n'est pas une mince affaire, mais elle est indispensable non seulement pour s'adapter aux risques, mais aussi pour les prévenir.

Pour répondre aux nouveaux enjeux que sont le changement climatique, l'insécurité croissante ou l'apparition de nouveaux schémas migratoires, l'Union a proposé des solutions concrètes afin de constituer des synergies entre les différents acteurs, d'utiliser de manière plus efficace leur expertise commune et de trouver de nouvelles sources de financement. Le nouveau cadre de la politique étrangère (stratégie globale de l'Union) est destiné à cartographier les outils et les ressources les mieux à même d'aider l'ensemble de la société, au sein de l'Union européenne et des pays partenaires, à surmonter plus efficacement les catastrophes d'origine naturelle et humaine. Cela implique d'établir des liens entre les acteurs et entre des domaines d'action traditionnellement distincts. Les contraintes budgétaires et la volonté de mettre fin à une relation donateur/bénéficiaire ont également mené à la création d'outils de financement innovants, s'appuyant sur les fonds européens pour encourager les investissements privés.

La stratégie globale s'est révélée cohérente depuis son lancement. Néanmoins, une action extérieure solide et exhaustive nécessite une coordination à tous les niveaux. Dans les années à venir, l'instabilité devrait s'accroître à l'échelle internationale. Le défi pour l'Union sera de garantir la sécurité tout en faisant respecter ses principaux objectifs sur la scène mondiale, soit les valeurs fondamentales des traités: les droits de l'homme, la démocratie et la lutte contre la pauvreté.

Le présent document est une mise à jour d'un note plus ancienne, publiée avant les élections européennes 2019.



Contenu du briefing

- > État des lieux
- > Attentes du public concernant l'action de l'Union
- > Cadre européen
- > Résultats obtenus pendant la législature de 2014-2019
- > Nouvel élan des politiques de voisinage et d'élargissement
- > Perspectives d'avenir

État des lieux

L'instabilité mondiale croissante a des conséquences directes pour l'Union européenne.¹ La violence dans les pays voisins de l'Union ainsi que les conflits et les crises naturelles dans des contrées plus lointaines provoquent des déplacements massifs de populations, dont certains entament un voyage périlleux pour tenter de rejoindre l'Union européenne. Comme l'ont montré les difficultés à gérer les pics temporaires d'arrivées de migrants, il est important que l'Union et les États membres fassent front commun pour répondre à ces enjeux mondiaux. L'Union européenne a désormais pour ambition d'axer ses efforts sur les domaines dans lesquels elle peut faire la différence et sur les partenaires partageant des intérêts communs. D'ailleurs, **sa redéfinition** en une [Europe plus forte sur la scène internationale](#) est un objectif politique, organisationnel et financier primordial depuis 2014. Sur le plan politique, les États membres et les institutions européennes prennent part à

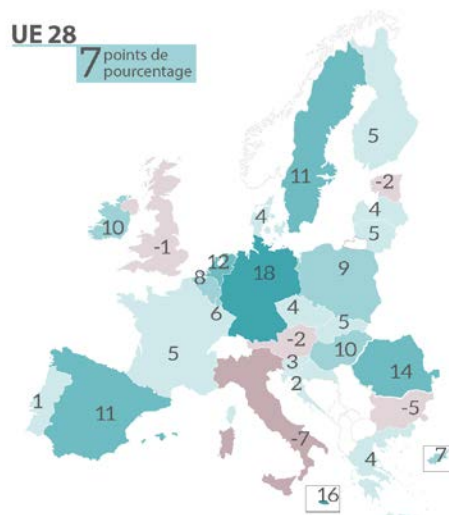
un débat stratégique. En ce qui concerne la structure organisationnelle, des efforts sont déployés pour améliorer la coordination des mesures politiques et des parties prenantes, ainsi que pour éliminer les obstacles se dressant dans les domaines d'action traditionnels. Sur le plan financier, la définition de nouveaux domaines prioritaires implique une rationalisation des instruments financiers, point qui est en cours de débat dans le contexte du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

La stratégie de l'Union européenne en matière de politique étrangère est principalement conçue pour **surveiller et atténuer les causes profondes de l'insécurité au moyen d'une approche intégrée**, rassemblant toutes les parties prenantes européennes concernées, aussi bien au poste de commandes que sur le terrain. Pour remédier aux effets de l'insécurité mondiale sur son sol, l'Union européenne s'est engagée à renforcer sa politique de défense et ses instruments de lutte contre le terrorisme. Elle est par ailleurs un ardent défenseur d'une stratégie multilatérale à l'égard des enjeux environnementaux, économiques et politiques mondiaux qui sont les causes premières de l'instabilité. Cette nouvelle vision a également inspiré des changements au niveau des politiques de coopération au développement et d'aide humanitaire, et intégré des **cadres internationaux** conçus avec la contribution active de l'Union, tels que les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies. La présente note d'information expose ce qui a été accompli jusqu'à présent dans certains domaines de la politique étrangère de l'Union, et met en évidence la contribution du Parlement européen.

Attentes du public concernant l'action de l'Union²

Des enquêtes comparatives Eurobaromètre sur les perceptions et les attentes des citoyens, réalisées pour le Parlement Européen en [2016](#) et en [2018](#), montrent qu'en 2018, 57 % des citoyens européens souhaitent un plus grand engagement de l'Union en matière de politique étrangère, soit une augmentation de sept points de pourcentage par rapport à 2016. Malgré ces résultats, la population ayant formulé un tel souhait est minoritaire dans neuf États membres. Les plus faibles taux de

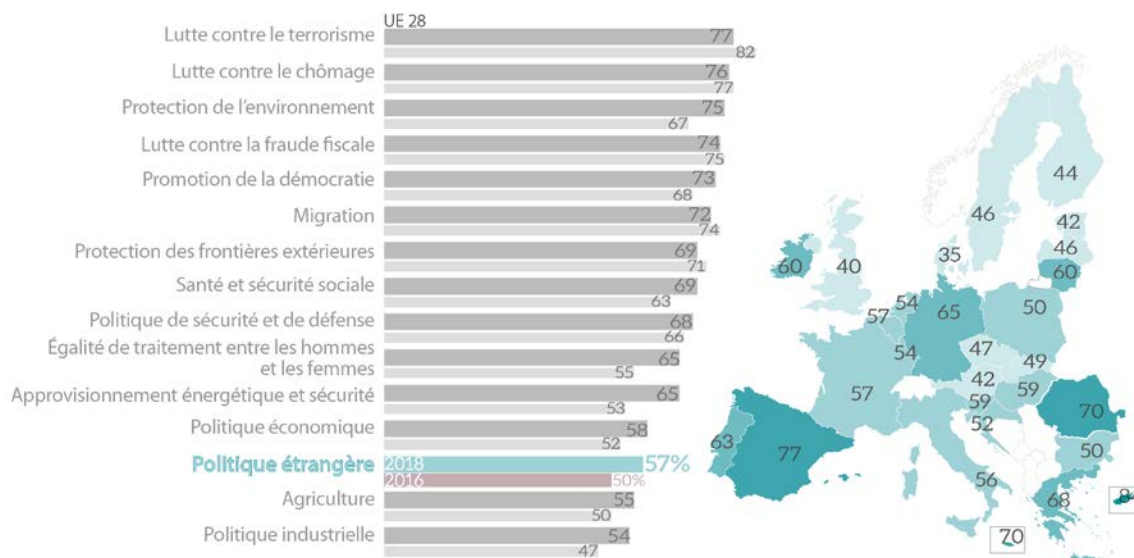
Graphique 1 — Attentes concernant un renforcement de l'action de l'Union: différence en points de pourcentage entre 2016 et 2018



Source des données: enquêtes Eurobaromètre [85.1 \(2016\)](#) et [89.2 \(2018\)](#).

soutien ont été enregistrés au Danemark (35 %) et au Royaume-Uni (40 %), et les plus élevés à Chypre (84 %) et en Espagne (77 %). Toutefois, la plupart des États membres partageaient le souhait de renforcer l'action de l'Union dans le domaine de la politique étrangère. Dans certains pays, les taux de soutien ont même enregistré une hausse à deux chiffres: en Allemagne (de 18 points de pourcentage), à Malte (16), en Roumanie (14) ainsi qu'aux Pays-Bas, en Espagne, en Suède et en Hongrie (de 12, 11, 11 et 10 points de pourcentage respectivement). Les baisses les plus significatives de la part de citoyens exprimant un tel souhait ont été enregistrées en Italie (de 63 % à 56 %) et en Bulgarie (de 55 % à 50 %).

Graphique 2 — Pourcentage des participants souhaitant voir l'Union intervenir davantage à l'avenir



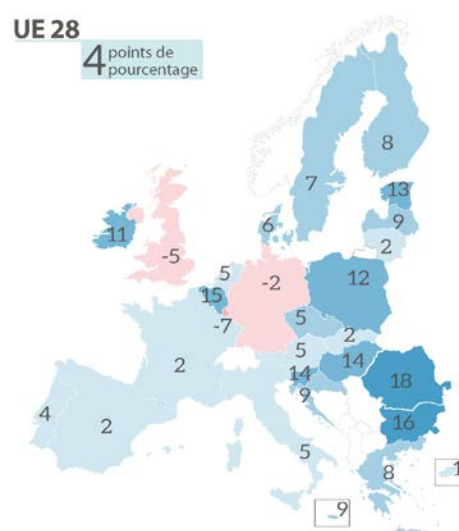
Source des données: enquêtes Eurobaromètre [85.1 \(2016\)](#) et [89.2 \(2018\)](#).

La politique étrangère est un domaine vaste. Interrogés sur des aspects particuliers de cette politique, les citoyens expriment souvent des avis divergents. En ce qui concerne les aspects diplomatiques de la politique étrangère, les réponses détaillées de l'[enquête Eurobaromètre 89.2](#) montrent que plus de sept citoyens sur dix souhaitent que l'Union européenne s'exprime d'une seule voix face à d'autres grandes puissances mondiales telles que les États-Unis, la Russie ou la Chine, ou lorsqu'elle s'efforce de remédier à l'instabilité au Moyen-Orient. Cependant, d'autres aspects, tels que la coopération au développement ou l'aide humanitaire, ne sont pas spécifiquement abordés dans le questionnaire. En outre, les domaines d'action possédant une dimension «extérieure» marquée, tels que la lutte contre le terrorisme, la promotion de la démocratie, la gestion des migrations, la protection des frontières, la sécurité et la défense, sont traités séparément dans l'enquête Eurobaromètre.

La politique étrangère est l'un des domaines dans lesquels les citoyens sont plus nombreux à juger l'action de l'Union européenne adéquate (41 %) plutôt qu'insuffisante (36 %); seuls 6 % la trouvent excessive. Cette analyse doit toutefois être nuancée. En effet, les citoyens estiment qu'il est difficile d'évaluer la politique étrangère de l'Union, et la part de citoyens ayant répondu «je ne sais pas» lorsqu'il leur a été demandé s'ils souhaitaient que l'Union intervienne davantage ou moins dans ce domaine est la deuxième plus élevée (12 % en 2018) après celle portant sur la politique industrielle. Cependant, la perception de l'engagement de l'Union européenne en matière de politique étrangère a connu une évolution favorable globale de quatre points de pourcentage. Cette tendance positive est constatée dans presque tous les États membres, à l'exception du

Luxembourg (baisse de sept points de pourcentage), du Royaume-Uni (baisse de cinq points de pourcentage) et de l'Allemagne (baisse de deux points de pourcentage). La plus grande amélioration a été observée en Roumanie (augmentation de dix-huit points de pourcentage) et en Bulgarie (augmentation de seize points de pourcentage). L'écart entre les attentes des citoyens et leur appréciation de l'engagement de l'Union en matière de politique étrangère demeure faible, malgré une légère augmentation, causée par une hausse des attentes, qui contrebalance l'évaluation plus positive de cette question.

Graphique 3: Action actuelle de l'Union perçue comme adéquate: différence en points de pourcentage entre 2016 et 2018



Source: EPRS, sur la base des enquêtes Eurobaromètre [85.1 \(2016\)](#) et [89-2 \(2018\)](#).

Cadre européen

Cadre juridique

Le sujet de «la politique étrangère de l'Union européenne» recouvre de multiples aspects, regroupés sous cet intitulé commun pour plus de facilité, et reflétés dans les traités:

- le [traité sur l'Union européenne](#) (traité UE) contient des dispositions sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi que sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC): ces politiques ont été principalement conçues par les États membres, par l'intermédiaire du Conseil (à l'aide de la méthode intergouvernementale);
- le [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (traité FUE) inclut également des politiques extérieures sur lesquelles le Parlement européen et le Conseil ont tous deux le pouvoir de légiférer ([procédure législative ordinaire](#)). C'est le cas pour les accords en matière de développement, d'aide humanitaire et d'échanges commerciaux. En ce qui concerne les autres accords internationaux, la participation aux enceintes internationales ou l'application de sanctions, le Parlement est informé ou consulté et peut influencer sur l'élaboration des politiques européennes;
- un troisième degré d'action réside dans la «dimension externe des politiques internes», à l'image de la migration et de la lutte contre le terrorisme;
- c'est maintenant la [haute représentante](#) de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission (HR/VP) qui, depuis le traité

de Lisbonne (2009), incarne l'étroite relation entre la PESC, l'action extérieure de l'Union et la «dimension externe».

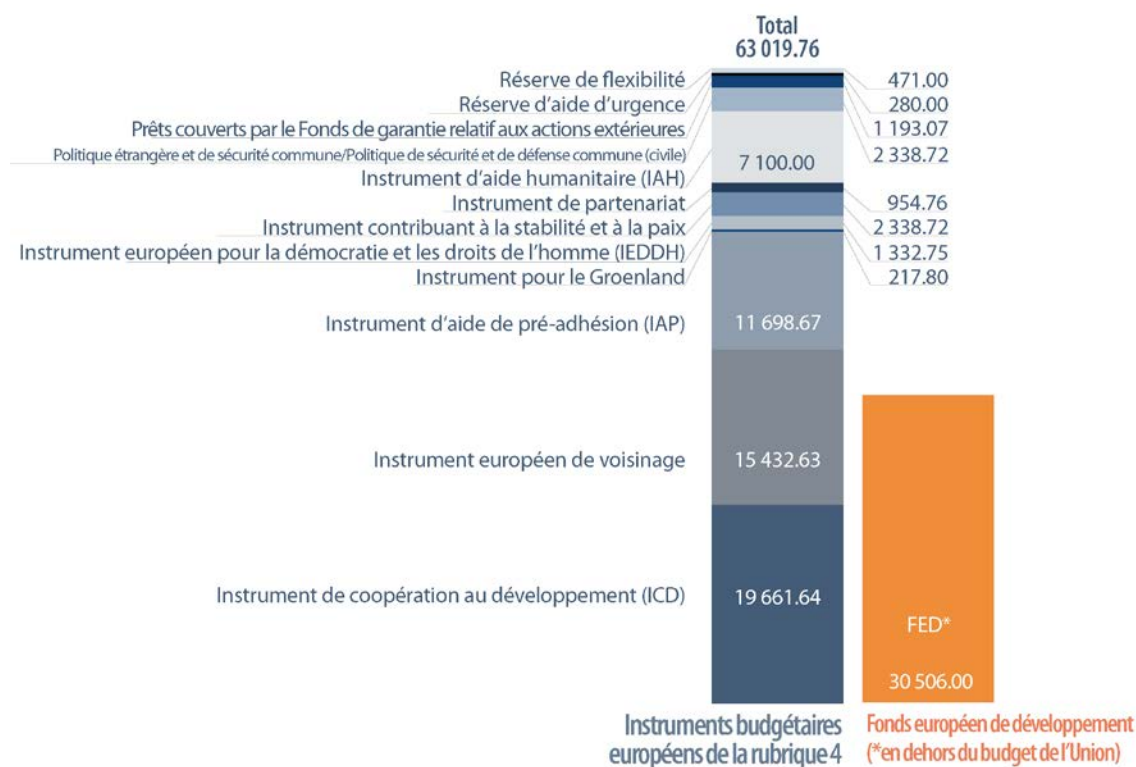
Plusieurs acteurs s'impliquent dans la politique étrangère de l'Union européenne et une boîte à outils bien garnie est utilisée à cet effet. Par exemple, la **coopération au développement** est un [volet majeur](#) de la politique extérieure de l'Union, dont le principal objectif, «la réduction [...] de la pauvreté», devrait constituer un principe directeur de l'ensemble des autres politiques étrangères de l'Union en faveur des pays en développement (article 208 du traité FUE). Les institutions européennes et les États membres partagent cette responsabilité et, conjointement, financent plus de la moitié de l'aide mondiale au développement. **L'aide humanitaire** est également un domaine dans lequel les compétences sont partagées entre les institutions européennes et les États membres (article 4 du traité FUE), qui constituent ensemble le plus grand donateur mondial ([7 milliards d'euros en 2017](#)) et sont déterminés à respecter les principes du droit humanitaire international «d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination» (article 214 du traité FUE). La **politique européenne de voisinage (PEV)** a été élaborée en 2004, pour prévenir l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union élargie et ses voisins les plus proches. Cette politique, expressément consacrée par le traité de Lisbonne (article 8 du traité UE), consiste en des [accords sur mesure](#) négociés entre l'Union et chacun des 16 pays partageant ses frontières extérieures, et financés par un programme budgétaire spécifique, l'instrument européen de voisinage (IEV). Dans le cadre de ses responsabilités internationales, l'Union peut également signer des [accords](#) avec des **pays tiers** et des **organisations internationales** (article 5 du traité UE et articles 2, 3 et 4 du traité FUE). Le [Parlement européen](#) a renforcé son rôle dans l'action extérieure de l'Union, étant donné que son accord est requis aux fins de la conclusion de la plupart des **accords internationaux**, et il possède par ailleurs des pouvoirs de surveillance étendus.

Cadre financier

Budget de l'Union et politique économique

À l'heure actuelle, les fonds alloués à la politique étrangère proviennent du budget européen et du Fonds européen de développement (FED).

Graphique 4 — Fonds européen de développement (2014-2020) et rubrique 4 du cadre financier pluriannuel 2014-2020 — crédits d'engagement (en millions d'euros)



Source des données: [Parlement européen](#), divers règlements et sites internet, 2017.

La plupart des instruments de financement de la politique étrangère de l'Union, à l'exception du Fonds européen de développement (voir ci-dessous), figurent dans la **rubrique 4 du budget général de l'Union, intitulée «L'Europe dans le monde»**³. La somme de 66 262 millions d'euros a été allouée à cette rubrique pour la période 2014-2020, soit 6,1 % du cadre financier pluriannuel (CFP 2014-2020). La rubrique 4 comprend plus d'une douzaine d'instruments financiers, mais les quatre instruments suivants représentent 80 % des crédits d'engagement:

- l'ICD, qui combat la pauvreté dans les pays en développement (19 661 000,64 euros);
- l'IEV, qui finance des mesures en vue d'une meilleure coopération politique et d'une meilleure intégration économique entre l'Union et ses voisins (15 432 000,63 euros);
- l'IPA II, qui apporte un soutien financier aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne et aux pays candidats potentiels (11 698 000,67 euros);
- l'IAH (7 100 000 euros), qui constitue la part du budget européen allouée à des secours d'urgence pour les victimes de catastrophes.

Instruments financiers ne relevant pas du budget de l'Union

Le **Fonds européen de développement (FED)** est le programme le plus important qui ne relève pas du budget de l'Union. Il est financé par des contributions des États membres de l'Union et s'accompagne de dispositions d'exécution particulières⁴. Il s'agit du principal instrument de l'aide au développement dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le [11^e FED](#)

(2014-2020) est doté d'un budget de 30 506 000 euros. L'ensemble des États membres contribuent au FED, et l'intégration de celui-ci au budget européen, [qui a longuement été débattue](#), est envisagée (mais n'a pas encore été arrêtée) pour le prochain cadre financier pluriannuel. D'autres instruments financiers, financés par le budget européen, le FED et les contributions volontaires de certains États membres, ont également été mis en place au cours des dernières années (voir «Initiatives budgétaires» ci-dessous).

Résultats obtenus pendant la législature de 2014-2019⁵

La huitième législature (2014-2019) a été marquée par l'adoption de deux cadres stratégiques majeurs: la **stratégie globale de l'Union** et le **consensus européen pour le développement révisé**. La mise en place de ces deux cadres a eu un effet domino sur la plupart des aspects de la politique étrangère de l'Union, en ce qui concerne les stratégies aussi bien sectorielles que régionales.

Stratégie globale

La stratégie globale de l'Union européenne constitue une révision complète de la [réponse de l'Union aux enjeux mondiaux](#). Le retour d'une [Europe plus forte sur la scène internationale](#) figure parmi les dix priorités de la Commission Juncker. Le Conseil a donné mandat à la HR/VP pour qu'elle s'engage dans une réflexion stratégique avec les États membres.

La stratégie globale de l'Union européenne qui en a résulté a été approuvée par le [Conseil européen en juin 2016](#). Cette démarche a également [le soutien](#) du Parlement européen, qui souligne souvent la nécessité d'une action préventive afin d'éviter les crises. Le Parlement a souligné qu'«il ne peut y avoir de développement sans sécurité, ni de sécurité sans développement» et a insisté pour que des politiques préventives soient mises en place, telles que des programmes de déradicalisation. [Dans l'année](#) qui a suivi son lancement, nombre de principes de la stratégie globale ont été traduits en programmes applicables, tels que [l'approche stratégique de la résilience dans l'action extérieure de l'UE](#), le [plan de mise en œuvre en matière de sécurité et de défense](#) ou le [nouveau cadre de partenariat en matière de migration](#). Les politiques sectorielles (développement, aide humanitaire) et géographiques (voisinage et au-delà) ont également été examinées, en accord avec la stratégie globale.

Consolider la coordination pour accroître la résilience

Le document qui a résulté de la réflexion stratégique, [«Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte»](#), est devenu le nouveau schéma directeur de l'action extérieure de l'Union. En reconnaissant que les troubles mondiaux menacent la sécurité de l'Union, la stratégie globale appelle à une meilleure coordination et au renforcement de l'ensemble des politiques extérieures et politiques ayant une dimension extérieure adoptées par l'Union, dans l'objectif précis de protéger les intérêts de celle-ci. Tout d'abord, la stratégie globale demande aux institutions européennes et aux États membres de renforcer leur coopération en matière de [défense](#) et de [lutte contre le terrorisme](#). Garantir la sécurité de l'Union signifie également aider les pays tiers, en particulier les pays voisins, à relever des défis tels que l'insécurité alimentaire, les conflits violents ou l'instabilité politique, et à s'y adapter; en trois mots: renforcer la [résilience](#). À cet effet, l'Union doit s'appuyer sur l'expertise de ses institutions et de ses États membres et associer une série d'outils, tels que les missions de sécurité et de défense, l'aide au développement, l'assistance humanitaire et les fonds fiduciaires. Cela inclut les mesures de soutien aux fins des contrôles aux frontières et de la lutte contre les passeurs, l'objectif étant également de s'attaquer aux causes profondes des migrations et d'élaborer une politique migratoire plus efficace. En ce qui concerne l'ordre mondial, des recommandations sont formulées dans le document susmentionné en faveur du soutien des organisations régionales et de mesures de renforcement de la gouvernance mondiale.

Un nouveau consensus pour le développement

- À l'échelle mondiale, les Nations unies ont adopté leur programme de développement durable à l'horizon 2030 en septembre 2015, fixant [17 objectifs de développement durable](#) assortis de cibles mesurables. Ce cadre stratégique exhaustif tient compte de [tous les aspects du développement humain](#) (économique, social, politique et environnemental) et engage l'ensemble des pays et des parties prenantes, mettant fin à la relation donataire/bénéficiaire. C'est là le résultat d'un long processus, dans lequel l'Union européenne a joué [un rôle actif](#).
- L'Union européenne s'est également engagée à intégrer les ODD dans ses politiques. Cet engagement a conduit à la [révision](#) du **consensus européen pour le développement**, protocole d'accord entre les institutions européennes et les États membres. Le [nouveau consensus](#) cible principalement les pays fragiles et en proie aux conflits, dans l'objectif d'utiliser la coopération au développement comme instrument de prévention des conflits violents ou d'atténuation de leurs conséquences. Il s'appuie sur le concept de «résilience» souligné dans la stratégie globale et développé dans le [cadre politique européen de résilience](#), qui encourage une coopération accrue entre l'Union, les États membres et d'autres donataires et parties prenantes.
- Le [Parlement européen](#) a en particulier demandé que la lutte contre la pauvreté demeure un élément central de la politique de développement européenne et a insisté pour que l'aide au développement en relation avec la question migratoire soit axée sur la promotion de politiques démocratiques solidaires et bien gérées. Le Parlement a également [demandé l'élaboration d'un règlement contraignant](#) en vue d'améliorer la coordination entre l'Union et les États membres dans le domaine du développement, mais la Commission n'a pas encore donné suite à cette proposition.

Commerce international

[Le commerce international](#) relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Les États membres laissent aux institutions européennes le soin de conclure des accords commerciaux avec des pays tiers et de légiférer sur les aspects commerciaux et relatifs aux investissements (article 207 du traité FUE). La stratégie du «[commerce pour tous](#)» engage l'Union à mener une politique commerciale transparente et efficiente, fondée sur des valeurs telles que la promotion du développement durable et des droits des travailleurs. Plus de [70 accords commerciaux](#) avec des pays tiers ou des groupes de pays ont été signés ou sont en cours de négociation.

En ce qui concerne les questions commerciales liées au développement⁶, l'Union européenne accorde des réductions unilatérales des droits de douane aux pays en développement [dans le cadre du [système de préférences généralisées](#) (SPG)], ainsi que des mesures incitatives pour les pays vulnérables qui s'engagent à respecter les conventions internationales sur les droits de l'homme et les droits sociaux, et sur la protection de l'environnement et la bonne gouvernance (SPG+), ainsi qu'une exemption complète de taxes et un accès en franchise de droits et sans contingents au marché unique de l'Union pour tous les produits, sauf les armes et les munitions (initiative «[Tout sauf les armes](#)»), pour les pays les moins avancés. [Les accords commerciaux spécifiques](#) conclus avec les groupes de pays ACP visent également le développement des pays concernés et leur intégration sur les marchés mondiaux. Au cours de la législature 2014-2019, le Parlement a fait pression pour que des initiatives soient prises afin d'empêcher les sociétés qui ont leur siège dans l'Union et exercent leurs activités dans des pays tiers d'importer ou de produire des biens si leurs chaînes d'approvisionnement ont des répercussions négatives sur l'environnement, les droits de l'homme ou les conditions de travail.

- Cette démarche s'est traduite par l'adoption d'un règlement imposant une obligation de vigilance aux importateurs de [minéraux issus de pays en conflit](#).

- Le Parlement européen a également invité la Commission à proposer une législation contraignante sur l'obligation de vigilance s'agissant des chaînes d'approvisionnement dans le [secteur du textile](#), invitation qui n'a pas encore été approuvée par la Commission et le Conseil.
- Le Parlement a également appelé à une surveillance et à une [interdiction des importations de marchandises produites dans des conditions d'esclavage](#), ou grâce au travail forcé ou au travail des enfants.

Améliorer l'efficacité de l'aide humanitaire

Pendant le mandat 2014-2019, l'Union européenne est intervenue en réponse à plusieurs [crises humanitaires graves](#). [L'efficacité humanitaire](#) figurait parmi les priorités de l'Union, qui préconise un meilleur échange d'informations sur les risques, les besoins, les capacités et les fonds disponibles.

- L'efficacité dans ce domaine est d'autant plus nécessaire que, bien que l'Union et ses États membres soient, ensemble, le principal donateur d'aide humanitaire à l'échelle mondiale, [les financements](#) sont loin de répondre aux besoins.
- Au niveau de l'Union et des États membres, l'efficacité humanitaire dépend de la coordination de l'ensemble des parties prenantes. Le Parlement européen a demandé une application effective sur le terrain des principes énoncés dans le [consensus européen sur l'aide humanitaire](#) – coordination des institutions et États membres de l'Union et respect des principes de l'aide humanitaire (humanité, neutralité, impartialité et indépendance) –, ainsi que leur [suivi](#).
- Les crises humanitaires ont eu des conséquences directes sur l'Union européenne, sous la forme du déferlement de plusieurs vagues de demandeurs d'asile sur son sol. Le Parlement européen demande souvent d'«[éviter toute contradiction](#) entre les objectifs du développement et la sécurité, les politiques humanitaires et migratoires».

Les conflits aggravent souvent les effets des catastrophes naturelles. Le défi est de garantir [une meilleure transition](#) de l'aide d'urgence à une aide au développement durable, tout en [conservant leurs caractéristiques distinctes](#): l'aide humanitaire repose uniquement sur l'évaluation des besoins, tandis que les politiques de développement et de sécurité tiennent compte du contexte politique des destinataires, ainsi que des intérêts de l'Union. Dans le contexte de la «crise» migratoire, le Parlement européen a également averti que le [cadre de l'Union pour la réinstallation](#) proposé devrait être fondé sur les principes de l'aide humanitaire et ne devrait pas être utilisé comme outil de gestion migratoire.

Nouvel élan des politiques de voisinage et d'élargissement

Les soulèvements du Printemps arabe ont déclenché une évolution des [relations de l'Union européenne avec ses voisins](#) vers une approche «donner plus pour recevoir plus», visant à renforcer les liens avec les pays voisins s'engageant dans la voie des réformes démocratiques. Cependant, les retombées de la [guerre civile syrienne](#), l'effondrement de [l'État libyen](#), la [crise ukrainienne](#), les répercussions des [conflits gelés](#) dans les pays d'Europe orientale et d'autres crises dans les pays voisins de l'Union et parmi leurs propres voisins compromettent la sécurité de l'Union.

- Une [révision radicale](#) de la **PEV**, axée sur la stabilisation des pays voisins, est devenue nécessaire. En novembre 2015, la PEV ainsi révisée a été publiée, compte ayant été tenu de [l'appel lancé par le Parlement](#) en faveur d'une politique «plus stratégique, plus ciblée, plus flexible, plus cohérente et s'articul[ant] autour d'objectifs politiques». La [politique révisée](#) établit désormais une distinction plus nette entre l'approche centrée sur les pays du Sud et celle focalisée sur les pays de l'Est, y compris les intérêts géostratégiques de la Russie dans ces derniers. Sa précision permet de considérer les pays au cas par cas en tenant compte des aspirations réelles des pays partenaires. Le Parlement européen a approuvé les principaux aspects de cette révision, mais a tenu à ce que **le soutien de la démocratie et les droits de l'homme** demeurent au centre de la nouvelle politique; il

a également appelé de ses vœux une augmentation des fonds alloués à la PEV, afin de tirer parti de l'influence de l'Union dans les régions concernées.

- Dans les [Balkans occidentaux](#), l'Union contribue à la stabilisation des économies, mais reconnaît que le respect de l'état de droit n'a pas encore été atteint. En 2018, afin de renforcer son influence dans la région, l'Union européenne a lancé une nouvelle **stratégie dans les Balkans occidentaux** en vue de donner une «[perspective d'élargissement crédible](#)» aux pays candidats et aux candidats potentiels (Albanie, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo*)⁷, à condition qu'ils renforcent l'état de droit, améliorent la compétitivité de leur économie et résolvent leurs différends avec leurs voisins. En contrepartie d'une réelle volonté sociale et politique de faire partie de l'Union, la nouvelle stratégie expose des [critères de référence](#) d'adhésion clairs.

La politique de voisinage ne traite pas uniquement de la question migratoire et de la sécurité, comme le montre l'ambitieux [partenariat en matière de recherche et d'innovation dans la zone méditerranéenne 2018-2028](#), axé sur la gestion durable des ressources en eau et de la production alimentaire dans le bassin méditerranéen.

Stratégies régionales révisées

Une innovation majeure de la politique étrangère de l'Union, clairement mise en avant dans la stratégie globale, est la volonté d'éliminer les obstacles à la politique européenne, qu'ils soient géographiques ou topiques. Les besoins de chaque pays sont ainsi mieux pris en compte (approche différenciée).

- Les stratégies régionales révisées illustrent parfaitement ce propos, à l'image de celles pour le [Sahel](#) et pour la [Corne de l'Afrique](#). Ces stratégies rassemblent la plupart des parties prenantes (Union européenne, États membres, partenaires régionaux) et des outils (missions de la PSDC, aide humanitaire, programmes commerciaux et de développement) autour **d'un programme intégré et d'objectifs communs**: actions pour le climat, amélioration de la politique migratoire et lutte contre le terrorisme. Bien que ces deux stratégies régionales poursuivent des objectifs similaires, tels que la prévention de la radicalisation et l'adoption de mesures pour contrer ce phénomène, la lutte contre la traite des êtres humains et la création de meilleures perspectives d'avenir pour les jeunes, elles garantissent une certaine souplesse et opèrent une distinction entre les pays partenaires. Ainsi, des mesures spécifiques pour chaque pays sont détaillées dans les plans d'action régionaux 2015-2020 [pour le Sahel](#) et [pour la Corne de l'Afrique](#).
- Cette approche de **différenciation** a également conduit à l'élaboration de deux stratégies spécifiques tenant compte de la nouvelle situation de chacun des pays concernés pour compléter la [stratégie régionale de 2015 de l'UE pour la Syrie et l'Iraq, ainsi que pour la menace que constitue l'EIL/Daech](#). La [stratégie 2017 pour la Syrie](#) promet une aide humanitaire immédiate et le soutien à une transition politique dans ce pays. La [stratégie 2017 pour l'Iraq](#) vise à relever les défis de l'après EIL/Daech dans le pays: venir en aide à plus de 3 millions d'Iraqiens déplacés, reconstruire les zones libérées de ce groupe terroriste et soutenir l'établissement d'une société solidaire. Pour ces deux stratégies, le Parlement européen a appelé de ses vœux le respect des droits des minorités et a exprimé ses inquiétudes quant aux risques de fragmentation territoriale.

Revitalisation des partenariats internationaux

- L'Union européenne partage également avec d'autres partenaires les stratégies qu'elle a élaborées dans des domaines dans lesquels ils ont des intérêts communs. On peut citer à cet égard l'exemple de la **dimension septentrionale (DS)** dans la région de la

mer Baltique et de la mer de Barents, politique commune de l'Union, de la Norvège, de l'Islande et de la Russie. Le forum parlementaire sur la DS, dont les membres se sont réunis pour la dernière fois en [novembre 2017](#), contribue à maintenir le dialogue entre l'Union et la Russie, malgré des relations tendues.

- De même, la [stratégie commune UE-Afrique](#) s'est avérée une plateforme essentielle du dialogue entre l'Union africaine et l'Union européenne, y compris sur des questions aussi litigieuses que la gestion des migrations.
- La question migratoire sera également au cœur des négociations sur la reconduction du **partenariat de l'Union avec les pays ACP**, mais ce dernier a bien d'autres implications: la [renégociation de l'accord de Cotonou](#) est l'occasion de rationaliser les relations entre les pays ACP et l'Union, en tenant compte des objectifs de développement durable des Nations unies, des nouvelles stratégies européennes et des nouvelles ambitions des pays partenaires concernés. Le Parlement européen a recommandé le renforcement du rôle dévolu à la société civile et aux parlements.
- En ce qui concerne les différentes **arènes mondiales** dans lesquelles elle est présente, l'Union continue d'apporter un soutien solide aux [organisations multilatérales](#) contre les attaques, en particulier contre celles du nouveau gouvernement des États-Unis. Ainsi, l'Union a activement contribué à la négociation de l'[accord sur le nucléaire iranien](#) et maintient pleinement son engagement à le respecter, malgré le retrait des États-Unis de celui-ci.

Initiatives budgétaires

La nouvelle politique étrangère exhaustive et les ressources budgétaires limitées se traduisent par une redistribution des lignes budgétaires actuelles et par la mise en œuvre d'outils de financement innovants comme levier de ressources extra-budgétaires.

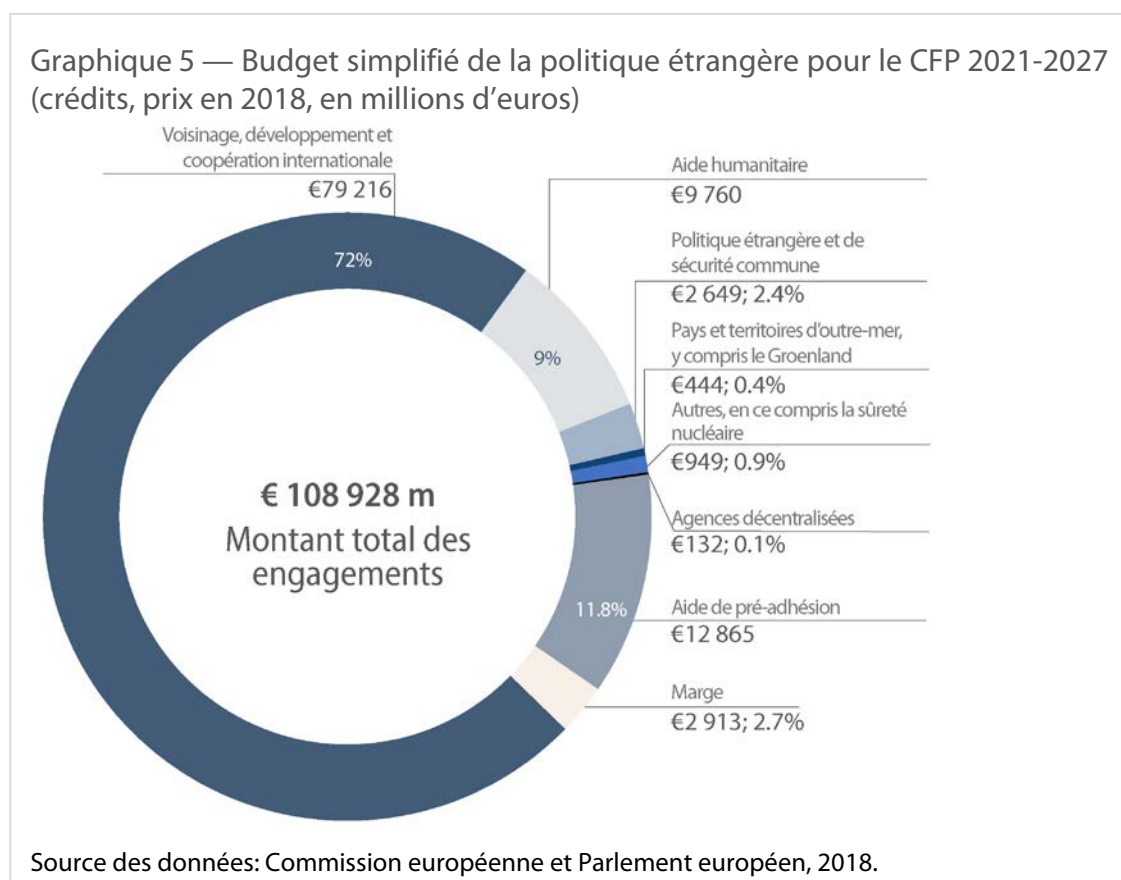
- **Une plus grande flexibilité dans l'utilisation du budget:** la [révision à mi-parcours](#) du CFP 2014-2020 a apporté [une plus grande souplesse](#) dans l'utilisation de la marge globale du budget pour les instruments spéciaux. Il est ainsi possible de mobiliser des fonds aux fins d'une réponse humanitaire rapide ou de la gestion d'une crise civile (réserve d'aide d'urgence) et de couvrir les dépenses imprévues liées à l'évolution du contexte mondial (l'instrument de flexibilité).
- **Financement de la dimension du développement relative à la sécurité:** l'insécurité entrave souvent le développement⁸. Dans sa stratégie globale, l'Union considère que, pour une politique de développement adéquate, il convient d'abord de s'attaquer à l'instabilité. Toutefois, jusqu'en 2017, les [règles européennes de financement des acteurs de la sécurité](#) excluaient le financement direct de l'armée d'un pays tiers. La révision en 2016 des critères d'aide publique au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques ont permis à l'Union de [revoir](#) sa politique dans ce domaine: il est désormais possible ([règlement \(UE\) 2017/2306](#)) d'utiliser les fonds de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix pour apporter une aide à l'ensemble des acteurs du secteur de la sécurité, y compris à l'armée.
- **Nouveaux instruments financiers:** les cibles ambitieuses fixées par les ODD représenteraient un coût [«de plusieurs milliards à plusieurs billions»](#) de dollars. La traditionnelle aide publique au développement ne suffirait pas: [d'autres ressources](#) doivent être mobilisées. Au cours du dernier mandat parlementaire, l'Union a contribué à l'élaboration du nouveau programme de [financement du développement](#), et a mis en place des outils de financement innovants. De nouveaux **fonds fiduciaires européens** ont été créés pour contourner le manque de ressources et de souplesse du budget de l'Union, et [associent les crédits](#) dudit budget à des contributions volontaires des États membres. Trois d'entre eux visent principalement à [s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières](#).

Encouragement des investissements dans les pays voisins du sud et africains

En sus du financement direct de programmes et de projets dans des pays tiers, l'Union européenne peut aider à attirer des investissements publics et privés en apportant des garanties et une assistance technique. À cet effet, l'Union a conçu un **plan d'investissement extérieur**, dont les objectifs sont principalement de s'attaquer aux causes profondes des migrations dans les pays voisins du Sud et en Afrique, en s'efforçant de stimuler la croissance et l'emploi. Ce plan, qui est axé sur des domaines prioritaires tels que l'agriculture et l'agro-industrie, l'énergie et la connectivité, et les petites et moyennes entreprises, recouvre plusieurs initiatives fondées sur trois piliers: la mobilisation de fonds, l'assistance technique et le développement d'un climat propice à l'investissement ainsi que d'un environnement favorable aux entreprises.

Perspectives d'avenir

Perspectives budgétaires



Le CFP proposé pour la période 2021-2027 prévoit de fusionner les huit sources existantes du budget de l'Union⁹ en un **IVCDCI** d'une valeur de 79,2 milliards d'euros (à prix constants).¹⁰ L'IVCDCI comprendrait également une grande partie du FED, dont le financement ne relève pas, pour l'heure, du budget de l'Union. Cette nouvelle structure est conçue **pour permettre une utilisation plus souple des fonds**. D'autres instruments budgétaires complèteraient l'IVCDCI: l'**IAP** (12,8 milliards d'euros), l'**IAH** (9,7 milliards d'euros), l'**instrument européen en matière de sûreté nucléaire**, les **fonds pour les pays et territoires d'outre-mer** (0,44 milliard d'euros, en ce compris une partie du FED), et un budget de politique étrangère et de sécurité commune (2,6 milliards d'euros). D'après la commission des budgets du Parlement, cela correspond à une augmentation budgétaire de 13 % dans ce domaine d'action¹¹. La HR/VP propose en outre de créer une **facilité européenne pour la paix** d'une valeur de 9,2 milliards d'euros, qui serait financée par les contributions des États

membres en dehors du budget de l'Union (et inclurait la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, qui fait actuellement partie du FED).

Débats et stratégies politiques

Les projets et les politiques d'action extérieure mis en œuvre au cours du dernier mandat portent déjà leurs fruits, mais il reste encore de nombreux défis à relever. Les experts prédisent que l'insécurité mondiale continuera à croître, hypothèse confirmée par le niveau global des dépenses des gouvernements dans les domaines de la sécurité et de la défense¹². L'Union européenne et les autres puissances devront encore déployer des efforts considérables pour contenir la propagation de la violence au Moyen-Orient, au Sahel et dans la Corne de l'Afrique. La gestion des migrations demeurera un défi central, étant donné que les crises humanitaires, les conflits et les situations économiques catastrophiques continueront à inciter hommes, femmes et enfants à quitter leur foyer à la recherche de conditions de vie plus favorables. Les efforts visant l'adéquation de la situation avec le personnel et les ressources mobilisés dans les domaines de l'aide humanitaire, du développement, de la gestion des migrations, de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme se poursuivent dans l'objectif d'exploiter et de renforcer l'efficacité de la stratégie globale.

Le président de la Commission européenne a évoqué de nouvelles voies pour aller de l'avant dans son [discours sur l'état de l'Union 2018](#). Il a proposé la création d'une **nouvelle Alliance Afrique-Europe pour des emplois et des investissements durables**. Cette proposition s'appuie sur le plan d'investissement extérieur existant (voir ci-dessus). [Plusieurs projets](#) ont déjà démarré dans le cadre de cette Alliance.

Sur le plan institutionnel, le président Juncker a proposé que davantage de décisions relevant de la politique étrangère et de sécurité soient prises à la **majorité qualifiée plutôt qu'à l'unanimité**: il serait ainsi plus facile de parvenir à un compromis sur des sujets délicats. Cependant, le Conseil n'a pas encore partagé sa position (cette modification des règles de vote dépend d'une décision du Conseil prise à l'unanimité).

PRINCIPALES RÉFÉRENCES

«[Europe as a stronger global actor](#)», programme du train législatif, Parlement Européen, mis à jour chaque mois.

Parry, M. et Sapala, M., «[Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres: Analyse de la proposition de la Commission](#)», EPRS, Parlement européen, juillet 2018.

Blomeyer, R., Paulo, S. et Perreau, E., «[The budgetary tools for financing the EU external policy](#)», commission des budgets du Parlement Européen, janvier 2017.

Lazarou, E. et al., «[Paix et sécurité en 2019: Panorama de l'action de l'Union européenne et perspectives pour le futur](#)», EPRS, Parlement européen, mai 2019.

NOTE DE FIN DE DOCUMENT

- ¹ Ce sujet est analysé en détail dans l'étude suivante: Lazarou, E. et al., «[Paix et sécurité en 2019: Panorama de l'action de l'Union européenne et perspectives pour le futur](#)», EPRS, Parlement européen, mai 2019.
- ² Cette section a été rédigée par Alina Dobрева, et les graphiques réalisés par Nadejda Kresnichka-Nikolchova.
- ³ Pour obtenir de plus amples informations, lire l'étude suivante: Blomeyer, R., Paulo, S. et Perreau, E., «[The budgetary tools for financing the EU external policy](#)», commission des budgets du Parlement Européen, janvier 2017.
- ⁴ En particulier, avec le FED, l'utilisation de fonds dans le cadre d'une action unique peut s'étendre sur plusieurs années (contrairement aux règles du budget général de l'Union). Par conséquent, les crédits non dépensés ne sont pas perdus, et le FED peut cumuler des réserves. («[The budgetary tools for financing the EU external policy](#)», Parlement européen, 2017.)
- ⁵ L'Union a mis en application une myriade de mesures dans divers domaines d'action: pour plus de détails, nous vous invitons à consulter les «Gros Plans» sur le [commerce](#), les [droits de l'homme](#), la [promotion de la démocratie](#), la [question migratoire](#), la [lutte contre le terrorisme](#), la [protection des frontières extérieures](#) et la [politique de sécurité et de défense](#), sur le site [Ce que l'Europe fait pour moi](#).
- ⁶ Pour obtenir des informations détaillées sur le [commerce international et la mondialisation](#), consultez le «Gros Plan» sur ce sujet sur le site [Ce que l'Europe fait pour moi](#).
- ⁷ Kosovo*: cette dénomination est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis rendu par la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.
- ⁸ Bien que les liens entre la sécurité et le développement d'un pays soient complexes, comme le montre l'étude suivante: Latek, M., «[Interdépendance entre sécurité et développement: l'approche de l'UE](#)», EPRS, Parlement européen, mai 2016.
- ⁹ À savoir l'ICD, l'IEV, l'IEDDH, l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix, le Fonds européen pour le développement durable, le mandat de prêt extérieur et le Fonds de garantie relatif aux actions extérieures.
- ¹⁰ Les chiffres utilisés dans cette section sont ceux du secrétariat de la commission des budgets du Parlement européen: voir note méthodologique de la page 1 et tableau comparatif figurant à l'annexe 3, point a), de l'[Analyse de la proposition de la Commission](#) réalisée par l'EPRS et publiée en juillet 2018.
- ¹¹ Voir annexe 3, point a), du document intitulé «[Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres: Analyse de la proposition de la Commission](#)», EPRS, Parlement européen, juillet 2018.
- ¹² Ce sujet est analysé en détail dans l'étude d'[Eleni Lazarou et al.](#) de mai 2019.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Le présent document est rédigé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen dans le but de les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive des auteurs et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2019.

Crédits photographiques: © A.Hartung / Fotolia.

epers@ep.europa.eu (contact)

<http://www.epers.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/home.html> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

