

---

# La Politique européenne de voisinage

---



## ANALYSE APPROFONDIE

---

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteur: Philippe Perchoc

**Service de recherche pour les députés**

Décembre 2016 — PE 595.865

FR

Cette étude se propose de revenir sur les origines de la Politique européenne de voisinage en rappelant les débats du début des années 2000 avant d'en détailler le fonctionnement institutionnel. Par la suite, elle explore les volets régionaux de la Politique européenne de voisinage avant de mettre en avant les impacts des bouleversements géopolitiques dans le voisinage européen depuis 2008. Ces derniers et les adaptations de la Politique européenne de voisinage sont notamment visibles à travers la variabilité des engagements financiers européens dans le voisinage, détaillés ici avant de s'intéresser aux pistes de réformes.

PE 595.865

ISBN 978-92-846-0489-0

doi:10.2861/495274

QA-07-16-168-FR-N

Manuscrit [original](#), en français, complété en octobre 2015.

Mise à jour en décembre 2016.

### **Clause de non-responsabilité et droits d'auteur**

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2016.

Crédits photo: ismailgazel / Fotolia.

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu)

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

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

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

## RESUME

Depuis 2004, la Politique européenne de voisinage (PEV) instaure un cadre général pour les relations de l'UE avec ses 16 États voisins à l'Est et au Sud les plus proches géographiquement. Ce cadre offre une coopération renforcée et un accès au marché européen par le biais de plans d'actions bilatéraux devant, à terme, aboutir à des accords d'association.

La Politique européenne de voisinage est complétée par trois volets régionaux, l'Union pour la Méditerranée, la Synergie pour la mer Noire et le Partenariat oriental. L'Union pour la Méditerranée et le Partenariat Oriental comportent un cadre multilatéral prenant la forme d'une série d'institutions partagées (Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée, Euronest, sommets réguliers).

Les bouleversements géopolitiques majeurs engendrés par les printemps arabes au Sud de la Méditerranée depuis 2011 et par le conflit en Ukraine depuis 2014 poussent l'Union européenne à réviser en profondeur son action dans le voisinage. Le succès de cette réforme et de sa mise en œuvre est essentiel dans l'affirmation de l'UE comme acteur international.

En mars 2015, la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure ont publié une consultation conjointe sur la réforme de la Politique européenne de voisinage. Cette dernière a reçu un intérêt soutenu de la part de différentes organisations internationales (ONU, UNICEF, UNESCO, OCDE), de parlements nationaux (Italie, Lituanie, Suède) ou régionaux (Catalogne), de divers think-tanks, universités et de nombreux citoyens.

Cette étude se propose de revenir sur les origines de la Politique européenne de voisinage en rappelant les débats du début des années 2000 avant d'en détailler le fonctionnement institutionnel. Par la suite, elle revient sur les volets régionaux de la PEV avant de mettre en avant les impacts des bouleversements géopolitiques dans le voisinage européen depuis 2008. Ces derniers et les adaptations de la PEV sont notamment visibles à travers la variabilité des engagements financiers européens dans le voisinage.

Tout au long du développement, l'étude propose de s'inspirer des concepts mis en avant par la littérature académique pour éclairer les dilemmes et les opportunités de cette politique européenne inédite.

## TABLE DES MATIERES

1	La Politique européenne de voisinage, entre diplomatie régionale et politique étrangère .....	4
1.1	La Politique européenne de voisinage et le complexe européen de sécurité ...	4
1.2	Le dilemme de la conditionnalité sans élargissement.....	5
2	Les origines de la Politique européenne de voisinage : le défi des nouveaux voisins et des révolutions de couleur .....	6
2.1	Questionnements sécuritaires et régionaux .....	6
2.1.1	La communication "Europe élargie - voisinage" (2003).....	7
2.1.2	Le document d'orientation "Politique européenne de voisinage" (2004) .....	8
2.1.3	Quelle différence avec la politique d'élargissement? .....	8
2.1.4	Un pas vers une politique étrangère régionale? .....	9
2.2	Un climat régional favorable à des initiatives européennes .....	10
3	La gouvernance institutionnelle de la Politique européenne de voisinage.....	12
4	Les volets régionaux complémentaires de la Politique européenne de voisinage..	13
4.1	De Barcelone à Barcelone. L'Union pour la Méditerranée .....	15
4.2	Le Partenariat oriental .....	19
4.3	La synergie pour la mer Noire.....	20
4.4	Quelles différences entre les trois volets régionaux? .....	21
5	Les printemps arabes et la première réforme de la Politique européenne de voisinage .....	22
6	La variation des engagements budgétaires .....	23
6.1	Un volume d'aide en augmentation .....	23
6.2	Des disparités importantes entre partenaires.....	24
7	Vers une réforme en profondeur.....	27
7.1	Une nouvelle architecture pour un nouveau programme .....	27
7.2	La position du Parlement européen .....	29
8	Perspectives .....	29
8.1	Complexe de sécurité et communauté de sécurité.....	29
8.2	Évaluations et options pour le futur .....	30
9	Principales références .....	31

### Liste des principales abréviations

<b>IEV:</b>	Instrument européen de voisinage
<b>IEVP:</b>	Instrument européen de voisinage et de partenariat
<b>PEV:</b>	Politique européenne de voisinage
<b>PO:</b>	Partenariat oriental
<b>SEAE:</b>	Service européen pour l'action extérieure (EEAS en anglais)
<b>UPM:</b>	Union pour la Méditerranée

### Schéma 1 – Chronologie des principales étapes de la Politique européenne de voisinage

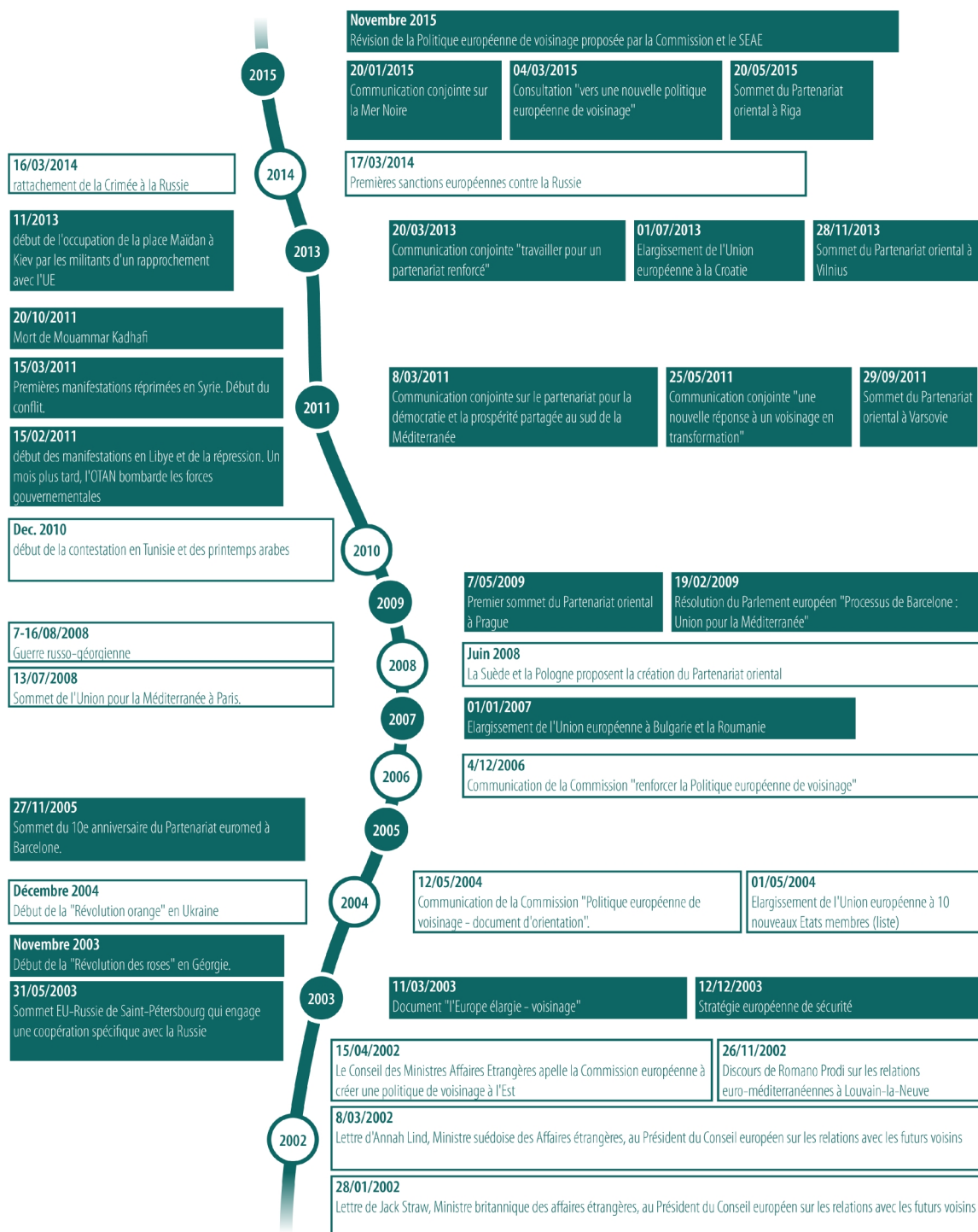


Schéma conçu par le Service de recherche du Parlement européen (EPRS).

## 1 La Politique européenne de voisinage, entre diplomatie régionale et politique étrangère

La Politique européenne de voisinage est conçue au début des années 2000 comme un cadre institutionnel uniforme accompagné d'instruments permettant de négocier les relations de l'Union européenne avec les pays partenaires du voisinage oriental (Belarus<sup>1</sup>, Ukraine, Moldavie puis Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan après 2005) et du voisinage méridional (Algérie, Autorité palestinienne, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie et Tunisie).

Cette politique a été l'objet de plusieurs réformes dans un environnement en constante mutation, depuis les révolutions de couleurs en Géorgie en 2003 et en Ukraine en 2004, aux printemps arabes en 2011 et aux conflits aujourd'hui aux portes de l'Union européenne, en Libye, en Syrie et en Ukraine.

Ces réformes de la PEV ont notamment poussé au renforcement ou la création de volets régionaux (Union pour la Méditerranée, Synergie pour la mer Noire, Partenariat oriental). Elles ont aussi abouti à la création d'instruments financiers spécifiques (IPEV puis IEV) et d'outils comme le Fonds européen pour la Démocratie<sup>2</sup>. Enfin, ces réformes successives, en réaction aux événements dans le voisinage, ont poussé l'Union européenne à adopter une nouvelle approche qui met en avant le partenariat autour de la liberté d'expression, de la démocratie et de l'État de droit (le principe "more for more").

Les transformations de la PEV après dix années d'existence montrent que la conception et la mise en œuvre d'une politique étrangère régionale dans un environnement en perpétuelle transformation est un défi difficile à relever.

### 1.1 La Politique européenne de voisinage et le complexe européen de sécurité

En termes conceptuels, les analystes de la Politique européenne de voisinage ont noté la difficulté à qualifier cette politique européenne<sup>3</sup>. En effet, la PEV semble une émanation conjointe de la politique étrangère européenne et de la politique d'élargissement, en ce qu'elle affirme des objectifs proches d'une politique étrangère classique (promouvoir la stabilité, favoriser les échanges), tout en utilisant une partie des instruments de la seconde (participation au marché intérieur, conditionnalité).

Tout comme l'Union européenne<sup>4</sup>, il semble que les grandes puissances du monde se préoccupent avant tout de la sécurité dans leur voisinage<sup>5</sup>, comme il apparaît

---

<sup>1</sup> Le cas du Belarus est spécifique puisque l'UE a proposé à Minsk de participer à toutes les dimensions de la PEV si les élections parlementaires de l'automne 2004 étaient considérées comme honnêtes et que le pays avançait dans les réformes démocratiques, ce qui ne fut pas le cas.

<sup>2</sup> [Fonds européen pour la Démocratie](#) (FEDEM).

<sup>3</sup> L. Delcour et E. Tulmets (dir.), *Pioneer Europe?: testing EU foreign policy in the neighbourhood*; E. Tulmets, "Policy adaptation from the enlargement to the neighbourhood policy: a way to improve the EU's external capabilities?"; J. Jeandesboz, "Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage"; T. Balzacq, "La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable".

<sup>4</sup> Laure Delcour et Elsa Tulmets, *Pioneer Europe?*, op. cit.

clairement dans le cas des États-Unis, de la Chine ou de la Russie. De ce point de vue, la PEV est une forme de politique étrangère régionale. En effet, la stabilisation ou la déstabilisation de l'environnement géographique a des conséquences immédiates positives (développement des échanges économiques, humains et culturels, baisse des dépenses militaires) ou négatives (entraves au commerce, course à l'armement). On peut nommer "complexe de sécurité" une région dans laquelle de telles interdépendances existent. Ainsi, le continent européen forme certainement un tel complexe de sécurité pour l'UE, tout comme la région méditerranéenne. La notion elle-même n'indique pas si, au sein de celui-ci, la sécurité est vue de manière compétitive ou coopérative. Dans le premier cas, chaque acteur tente de maximiser sa sécurité sans considération de l'impact sur celle de ses voisins. Ainsi se forme un jeu à somme nulle qui est déstabilisateur pour la région. Dans le second cas, les acteurs (États ou organisations internationales) agissent de manière à ce que la sécurité des uns renforce de manière coopérative celle des autres. Dans le cas des complexes de sécurité coopératifs, les États auraient tendance à produire des institutions communes qui viennent transformer le complexe de sécurité en communauté de sécurité<sup>6</sup>. Cette dernière est un ensemble de pays entre lesquels les tensions sont réduites au minimum et qui sont solidaires face à l'extérieur.

Pour illustrer ces concepts, il suffit de dire que l'Europe après 1945 formait un complexe de sécurité très compétitif en raison de la guerre froide. Après la signature de l'Acte d'Helsinki en 1975, un forum permanent a permis de faire baisser les tensions en Europe sans pour autant créer de communauté de sécurité autre que celles qui préexistaient (OTAN et Pacte de Varsovie) et qui restaient en compétition dans certains domaines et expérimentaient la coopération dans d'autres.

Après la guerre froide, il apparaît que l'Union européenne est l'un des meilleurs exemples dans l'histoire de la formalisation d'une communauté de sécurité. Les politiques d'élargissement de l'Union européenne ont permis de créer un complexe de sécurité coopératif avec les États issus du Pacte de Varsovie, avant de les intégrer formellement dans les structures européennes. Dès lors, le problème européen majeur après 1989 et 2004 a été d'étendre et de reproduire cette communauté, avec ou sans institutions.

## 1.2 Le dilemme de la conditionnalité sans élargissement

Dans la perspective de l'élargissement de 2004, un certain nombre d'acteurs européens ont pensé que le succès qu'avait connu l'Union européenne en Europe centrale dans les années 1990, en termes de transformations politiques et économiques, elle pouvait le répliquer chez ses nouveaux voisins de l'Est et du Sud. C'est cette idée que la Commission européenne reprend à son compte en 2003 quand elle note<sup>7</sup> que "*la proximité géographique offre des possibilités et pose des défis*" et que les défis à surmonter ne sont pas seulement ceux d'un voisinage potentiellement instable pour

---

<sup>5</sup> Thierry Balzacq, "La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable", *op. cit.* ; Barry Buzan et Ole Waever, *Regions and powers : the structure of international security*.

<sup>6</sup> Barry Buzan et Ole Waever, *Regions and powers*, *op. cit.*

<sup>7</sup> Commission Européenne, [L'Europe élargie - Voisinage. Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins à l'Est et au Sud](#), COM(2003) 104 final.



l'UE, mais aussi de menaces communes à l'Union et à ses voisins, "*menaces à la sécurité commune découlant du caractère transfrontalier des risques écologiques et nucléaires*".

L'objectif de l'Union est alors de reproduire le succès des élargissements en termes de promotion de la démocratie, de stabilité et de prospérité. Mais, le défi de la Politique européenne de voisinage est de transformer le voisinage européen dans le cadre d'un partenariat d'égal à égal puisque sans perspective explicite d'élargissement. De ce point de vue, la Politique européenne de voisinage a été une solution originale pour tenter de transformer le complexe de sécurité hérité de la guerre froide en communauté de sécurité.

## 2 Les origines de la Politique européenne de voisinage : le défi des nouveaux voisins et des révolutions de couleur

### 2.1 Questionnements sécuritaires et régionaux

Les premières discussions sur ce que deviendra la Politique européenne de voisinage ont commencé en 2002<sup>8</sup>. Il s'agissait alors d'envisager la manière dont l'Union européenne élargie à dix nouveaux États membres pourrait gérer ses relations avec les anciennes républiques socialistes soviétiques, situées à l'Est, et les États de la Méditerranée, situés au Sud. Dans le contexte toujours présent des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le Royaume-Uni insista sur la dimension sécuritaire de la nouvelle politique européenne<sup>9</sup>, quand d'autres, comme la Suède, mettent en avant la dimension économique des relations avec les futurs voisins<sup>10</sup>. De son côté, la Commission européenne rappelle la nécessaire promotion des valeurs européennes et la stabilité. Dès 2002, le Conseil de l'Union européenne demande à<sup>11</sup> la Commission européenne et le Haut Représentant pour la politique étrangère de définir une politique dédiée aux relations avec les futurs voisins de l'Est. Un an plus tard, la stratégie européenne de sécurité<sup>12</sup> en 2003 insiste sur la dimension sécuritaire de la PEV à la fois à l'Est, au Sud, mais aussi dans le Caucase.

De son côté, le Président de la Commission européenne, Romano Prodi, souligne<sup>13</sup> en 2002 que l'Union doit aussi repenser sa politique au Sud, en évitant de faire de la sécurité sa seule priorité déclarée. Selon lui, il s'agit alors pour l'Union, de trouver une alternative à l'élargissement, puisque l'adhésion de dix nouveaux États membres à l'Union européenne en 2004 apparaît déjà comme une étape majeure qui ne peut avoir

---

<sup>8</sup> Michele Comelli, "The Challenges of the European Neighbourhood Policy", 2004.

<sup>9</sup> Copy of a letter, 'EU's relationship with its future neighbours following enlargement (Ukraine, Belarus and Moldava)', Mr Jack Straw, Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs of the UK to Mr Josep Pique I Camps, Minister for Foreign Affairs of the Kingdom of Spain, President in Office of the Council of the EU, 28 January 2002, 7703/02 Limite, NIS 45 COEST 16, archive of the Council.

<sup>10</sup> Copy of a letter, "EU's relationship with its future neighbours following enlargement", Ms Anna Lindh, Minister for Foreign Affairs and Mr Leif Pagrotsky, Minister of Trade of the Kingdom of Sweden to Mr Josep Pique I Camps, Minister for Foreign Affairs of the Kingdom of Spain, President in Office of the Council of the EU, 8 march 2002, 7713/02, Limite, NIS 46 COEST 17, archive of the Council.

<sup>11</sup> Council of the EU, [2421st Council meeting. General affairs](#).

<sup>12</sup> Javier Solana, [Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité](#), Conseil de l'UE, Bruxelles, 2003.

<sup>13</sup> Romano Prodi, *L'Europe et la Méditerranée : venons-en aux faits*, UCL, 2002.



de suites immédiates. Romano Prodi, dans un discours à la fin de l'année 2002<sup>14</sup>, développe l'idée d'une politique ayant pour but la création d'un *'cercle de pays amis* qui vise à "tout partager sauf les institutions". Ces différentes priorités sont reprises par le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002. Celui-ci souligne<sup>15</sup> que *"L'Union demeure résolue à éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des nouvelles frontières de l'Union."*

### 2.1.1 La communication "Europe élargie - voisinage" (2003)

Au croisement d'une demande de stabilisation de son environnement et d'une volonté de développer des instruments diplomatiques alternatifs à l'élargissement, la Politique européenne de voisinage est officiellement lancée en 2003 par une communication<sup>16</sup> de la Commission européenne intitulée "l'Europe élargie - Voisinage". Cette dernière tente d'accorder des préoccupations de court terme comme la stabilisation et la lutte contre l'immigration clandestine, et des objectifs de long terme comme l'exportation de l'acquis communautaire et une possible facilitation de la circulation des personnes<sup>17</sup>.

La Russie semble alors un élément essentiel de la stratégie européenne. La communication insiste sur le fait que la PEV forme l'un des piliers de la relation avec la Russie, pourtant, cette dernière refuse cette inclusion, lui préférant<sup>18</sup> un partenariat spécifique sur quatre espaces de coopération lancé à Saint-Pétersbourg en 2003.

Si la Russie trouve une place dans la communication de la Commission en 2003, ce n'est alors pas le cas des États du Caucase Sud (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie). Le cadre géographique proposé apparaît donc encore imparfaitement défini au moment de la formulation de la politique, incluant la Russie, les "Nouveaux États Indépendants" occidentaux (Belarus, Ukraine, Moldavie) selon la terminologie d'alors, mais pas les États du Caucase. Les États candidats comme la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie et les États ayant une perspective d'adhésion dans les Balkans occidentaux sont exclus du champ géographique de la PEV. En effet, la Commission reconnaît que *"l'élargissement est indiscutablement l'instrument de politique étrangère le plus efficace de l'Union"*, mais *"les problèmes pratiques posés par la proximité et le voisinage devraient être traités indépendamment de la question d'une éventuelle adhésion à l'Union"*. La PEV apparaît donc comme un compromis entre sécurité et stabilisation d'un côté, et promotion des valeurs et des normes européennes, de l'autre. Ces deux dimensions conjuguées dans une seule politique sont censées permettre un élargissement de la communauté de sécurité dont l'Union européenne forme le noyau, sans élargissement de cette dernière.

---

<sup>14</sup> Romano Prodi, "L'Europe élargie - Une politique de [proximité](#) comme clé de la stabilité." Sixième conférence mondiale du réseau ECSA. Projet Jean Monnet.

<sup>15</sup> Conseil européen de Copenhague, [conclusions](#) de la présidence.

<sup>16</sup> Commission Européenne, L'Europe élargie - Voisinage. Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins à l'Est et au Sud, COM(2003) 104 final, *op. cit.*

<sup>17</sup> Julien Jeandesboz, "Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage", *op. cit.*

<sup>18</sup> EU-Russia Summit. Joint [Statement](#). 300th anniversary of St.-Petersburg - celebrating three centuries of common European history and culture. 9937/03 (Presse 154).

### 2.1.2 Le document d'orientation "Politique européenne de voisinage" (2004)

Après l'adoption de la Stratégie européenne de sécurité<sup>19</sup> et le Conseil européen de Thessalonique<sup>20</sup>, le Conseil invite la Commission à faire des propositions détaillées relatives aux plans d'actions envisagés avec les voisins dans le cadre de la PEV. Dans le document d'orientation "Politique européenne de voisinage" du mois de mai 2004, la Commission européenne précise certains points de sa contribution précédente<sup>21</sup>.

Tout d'abord, le lien entre la PEV et la Stratégie européenne de sécurité devient explicite. Ainsi, il est précisé que la *"PEV devrait renforcer la contribution apportée par l'UE à la promotion du règlement des conflits régionaux"*. Dans cette perspective, la situation de la Russie est aussi mieux définie. En effet, si la coopération et l'assistance passent par les moyens financiers de la PEV, la Russie ne fait pas officiellement partie de cette politique. Au sommet de Saint-Petersbourg en mai 2003, l'UE et la Russie décident de mettre en œuvre un partenariat stratégique dans quatre espaces communs : espace économique, espace de liberté, de sécurité et de justice, espace de sécurité extérieure et espace de recherche et d'éducation. La Commission appelle à s'inspirer des travaux de la PEV pour enrichir les quatre espaces communs.

Si le périmètre de la PEV exclut dorénavant formellement la Russie, la Commission recommande d'y inclure la Caucase méridional (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie). Le cas du Belarus fait l'objet d'un traitement spécifique puisque la Commission précise que *"lorsque les réformes politiques et économiques fondamentales auront été menées à bien, le Belarus pourra recourir pleinement à la PEV"*.

En ce qui concerne le suivi des plans d'action<sup>22</sup>, la Commission européenne propose que ces derniers s'appuient sur les instances déjà existantes pour les Accords d'Association (au Sud) et les Accords de Partenariat et de Coopération (à l'Est), c'est-à-dire les Conseils d'Association qui réunissent une fois par an les ministres européens des affaires étrangères et les ministres des pays partenaires. Par ailleurs, la Commission annonce qu'une fois que les plans d'actions auront été négociés avec les partenaires de l'UE, elle publiera des rapports annuels d'évaluation comme c'est le cas dans la politique d'élargissement.

### 2.1.3 Quelle différence avec la politique d'élargissement?

En considérant les outils mis en œuvre, un certain nombre d'universitaires ont noté les continuités qui existent en termes d'acteurs et d'instruments entre les politiques d'élargissements et la Politique européenne de voisinage<sup>23</sup>. Même si les fonctionnaires chargés de la conception et du lancement de la politique sont nombreux à avoir auparavant travaillé pour la Direction générale de l'élargissement de la Commission

---

<sup>19</sup> Javier Solana, *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité*, op. cit.

<sup>20</sup> Conseil européen de Thessalonique, [conclusions](#) de la présidence.

<sup>21</sup> Commission Européenne, Communication du 12 mai 2004 intitulée ["Politique européenne de voisinage - Document d'orientation"](#), COM(2004) 373, consulté le 21 septembre 2015.

<sup>22</sup> Les plans d'action ont été au cours du temps différenciés entre plans d'actions pour les partenaires du Sud et agendas d'associations pour les partenaires de l'Est.

<sup>23</sup> J. Jeandesboz, "Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage", op. cit. ; E. Tulmets, "Experimentalist Governance in EU External Relations: Enlargement and the European Neighbourhood Policy", in *Pioneer Europe? : testing EU foreign policy in the neighbourhood*, Baden-Baden, Nomos, 2008.

européenne<sup>24</sup>, les autorités européennes ont fait valoir à plusieurs reprises que la PEV n'était pas une politique d'élargissement<sup>25</sup> et qu'elle ne présupposait aucune attitude particulière vis-à-vis d'une possible adhésion des voisins de l'Est dans le futur.

Pourtant, l'analyse des modèles de documents, des parcours des principaux concepteurs de la PEV indiquent bien la parenté qui a pu exister entre les deux politiques. En effet, dans le complexe de sécurité européen, étendu à l'Est et au Sud, l'Union a tenté de mettre en place une communauté de sécurité par les instruments plutôt que par les institutions, en mettant de côté la perspective de l'élargissement.

#### 2.1.4 *Un pas vers une politique étrangère régionale?*

Pour certains observateurs, la Politique européenne de voisinage était un pas vers une politique étrangère européenne plus cohérente<sup>26</sup>. En effet, avant 2004, les relations avec les États du grand voisinage européen étaient sujettes à divers instruments comme les Accords d'Association, les Accords de Partenariat et de Coopération, mais aussi les stratégies communes définies par le Conseil envers la Russie et l'Ukraine<sup>27</sup> à l'issue d'une procédure définie par le traité d'Amsterdam.

Cette plus grande cohésion de l'action extérieure de l'Union européenne, mêlant à la fois des éléments de diplomatie classique, mais aussi les volets externes des politiques internes (transports, énergie, marché intérieur, accords de réadmission par exemple), inaugure une nouvelle forme de politique étrangère, qualifiée de "gouvernance externe" par certains spécialistes de la Politique européenne de voisinage<sup>28</sup>. Cette perception de la politique étrangère européenne dérive du constat que les différents acteurs européens, les États membres et les institutions européennes, tendent à mettre en œuvre une convergence de vues et possiblement d'action dans le domaine des relations externes, notamment en utilisant l'attractivité européenne et le levier des politiques internes.

D'autres ont vu dans la naissance et la mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage une progression du rôle de l'Union européenne comme "puissance normative", c'est-à-dire comme exportatrice de ses propres règles et valeurs<sup>29</sup>. L'Union européenne est un partenaire commercial et politique essentiel pour ses voisins, et il semblait alors que l'exportation de normes serait plus effective dans le voisinage en raison de l'intensité des échanges rendue possible par la proximité géographique, mais aussi du différentiel de puissance entre l'Union européenne et certains de ses voisins, c'est-à-dire de leur rapport asymétrique.

---

<sup>24</sup> Johannes Hahn, [Theorizing the European Neighbourhood Policy](#). Le Commissaire Hahn le reconnaît lui-même dans son [discours](#) prononcé au Collège d'Europe à Bruges le 17 septembre 2015.

<sup>25</sup> Commission Européenne, [Communication](#) de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, COM(2006)726 final.

<sup>26</sup> Michele Comelli, "The Challenges of the European Neighbourhood Policy", *op. cit.*

<sup>27</sup> Conseil européen, [Stratégie commune de l'Union européenne du 4 juin 1999 à l'égard de la Russie](#) et [Stratégie commune du Conseil européen, du 11 décembre 1999, à l'égard de l'Ukraine](#).

<sup>28</sup> S. Lavenex, D. Lehmkuhl, et N. Wichmann, "Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison", septembre 2009; S. Lavenex et F. Merand, "Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne", 2007.

<sup>29</sup> Zaki Laidi, *La norme sans la force : L'énigme de la puissance européenne*, 3e édition revue et augmentée, 2013; Ian Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, 2000.

C'est ainsi que la Politique européenne de voisinage a été conçue pour s'adapter à un environnement stratégique qui, alors, paraissait favorable et qu'il s'agissait d'accompagner. Au-delà de ses réalisations pratiques, la simple existence de cette politique lui confère une valeur performative. Elle a participé à créer une image de l'action européenne qui a joué et joue encore un rôle dans le voisinage de l'UE, particulièrement en Ukraine, en Moldavie et en Géorgie.

## 2.2 Un climat régional favorable à des initiatives européennes

Au début des années 2000, il semblait que les valeurs promues par l'Union européenne étaient en passe d'être revendiquées avec succès dans un certain nombre de pays du voisinage.

En Géorgie en 2003, la Révolution des Roses<sup>30</sup> permet à Mikheïl Saakachvili d'arriver au pouvoir et de promouvoir une politique pro-européenne de réformes. Selon un schéma qui s'est ensuite répété dans plusieurs pays<sup>31</sup>, c'est à la faveur d'une contestation populaire du résultat des élections présidentielles jugés frauduleux par les manifestants et par l'OSCE<sup>32</sup> qu'Edouard Chevardnadze est chassé du pouvoir.

En Ukraine, l'année suivante, la Révolution Orange<sup>33</sup> conteste l'honnêteté des élections présidentielles et porte Victor Loutchenko à la présidence de la République. La Pologne et la Lituanie, deux nouveaux États membres de l'Union européenne, sont alors très impliqués, avec Javier Solana, dans la médiation entre le camp du pouvoir et le camp des manifestants qui demandent une nouvelle organisation du second tour des élections présidentielles. L'OSCE<sup>34</sup> a en effet jugé que les deux premiers tours n'avaient pas respecté les critères d'une élection libre et transparente. La victoire au troisième tour du candidat de l'opposition, Victor Louchtchenko, semble alors inaugurer un nouveau chapitre des relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux en raison de ses orientations très pro-européennes.

Pourtant, ces mouvements ayant suscité l'enthousiasme européen ne doivent pas faire oublier l'opposition évidente de la Russie à ce qu'elle perçoit alors comme une intrusion dans ce qu'elle considère sa "sphère d'influence"<sup>35</sup>, ni le fait que, dans d'autres pays, une contestation populaire échoue à la même période.

Ce fut notamment le cas en Azerbaïdjan en 2003, lors de l'élection d'Ilham Äliyev. Ce dernier, fils d'Heydär Äliyev<sup>36</sup>, très malade et hospitalisé, a d'abord été nommé Premier Ministre après un changement de constitution lui permettant d'assurer l'interim en cas

---

<sup>30</sup> Silvia Serrano, "La Géorgie post-soviétique: lost in transition ?", *Revue Tiers Monde*, mars 2008.

<sup>31</sup> Jacques Rupnik, *Géopolitique de la démocratisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 331 p.

<sup>32</sup> OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Georgia, Parliamentary Elections 2003, [Post-election Interim Report](#) 3-25 November 2003.

<sup>33</sup> Alexandra Goujon, "La Révolution orange en Ukraine : enquête sur une mobilisation postsoviétique", *Critique internationale*, 1 avril 2005, no 27, n° 2, p. 109-126.

<sup>34</sup> OSCE, *Ukraine. Presidential election. 31 October, 21 November and 26 December 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*.

<sup>35</sup> Andrew Wilson et Nicu Popescu, "Russian and European neighbourhood policies compared", *Southeast European and Black Sea Studies*, 1 septembre 2009, vol. 9, n° 3, p. 317--331 ; Evgeny Finkel et Yitzak Brudny, "Russia and the Colour Revolutions", in *Coloured Revolutions and Authoritarian Reactions*, New York, Routledge, 2013.

<sup>36</sup> Ancien membre du Politburo soviétique et Président de l'Azerbaïdjan depuis 1993.

de vacance du pouvoir, puis élu Président avec environ 76% des suffrages<sup>37</sup> dans des conditions contestées par l'OSCE<sup>38</sup>. Des manifestations spontanées furent alors réprimées durement par la police.

Relativement au Belarus<sup>39</sup>, la Commission européenne, dans sa communication<sup>40</sup> à propos du voisinage, souligne que la situation politique s'est dégradée depuis 1996, notamment à travers la présidentialisation du régime et les manipulations électorales. L'Union européenne décide en 2002 de prendre des mesures de restriction<sup>41</sup> de visas envers les principaux responsables politiques du régime en place. En 2004, au moment même de la Révolution orange en Ukraine, l'OSCE<sup>42</sup> note que les élections biélorusses sont loin d'être conformes aux standards démocratiques. Aucun candidat d'opposition n'est élu au Parlement<sup>43</sup>.

Sur le flanc sud de l'UE, en Méditerranée, la mise en place de la feuille de route<sup>44</sup> pour le règlement du conflit israélo-palestinien en 2003 donne aussi des espoirs sur une possible amélioration de la situation. Cela contribue à l'optimisme qui entoure la naissance de la Politique européenne de voisinage, malgré les tensions israélo-arabes qui ont été un obstacle au développement de la coopération et les résultats<sup>45</sup> limités du partenariat euro-méditerranéen de Barcelone.

Le contexte joue donc un rôle important dans la conception et dans la perception des premiers succès de la politique européenne de voisinage. Que cette dernière n'ait pas été à l'origine des "révolutions de couleur" semble indiscutable, mais elle a donné aux sociétés civiles d'un certain nombre de pays voisins comme la Géorgie et l'Ukraine, le signal d'un engagement européen. Il apparaît alors que l'élargissement de l'Union européenne agit comme un accélérateur des réformes dans le voisinage oriental, mais sélectivement seulement car certains régimes peu démocratiques réussissent à renforcer leur pouvoir et à museler l'opposition.

---

<sup>37</sup> Oxford Analytica, "Azerbaijan: Power transferred in flawed election", 22 octobre 2003.

<sup>38</sup> OSCE, *Republic of Azerbaijan. Presidential election. 15 October 2003 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*.

<sup>39</sup> Elena Korosteleva, "Questioning Democracy Promotion: Belarus' Response to the 'Colour Revolutions'", in *Coloured Revolutions and Authoritarian Reactions*, New York, Routledge, 2013, p. 37--60.

<sup>40</sup> Commission Européenne, L'Europe élargie - Voisinage. Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins à l'Est et au Sud, COM(2003) 104 final, *op. cit.*

<sup>41</sup> Ian Black, "EU slaps Europe-wide travel ban on authoritarian leader of Belarus", *The Guardian*, 16/11/2002.

<sup>42</sup> OSCE, *Republic of Belarus Parliamentary elections 17 October 2004 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*.

<sup>43</sup> [Belarus history](#) in Europa World.

<sup>44</sup> Nations Unies, Feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États (S/2003/529).

<sup>45</sup> Rory Miller, [The Barcelona Process and Euro-Arab Economic Relations: 1995-2005](#), Ruben Centre, 2005.





septentrionale<sup>48</sup> dont seule la Russie est membre. Pour prendre en compte les spécificités régionales, mais aussi la différenciation entre les partenaires de l'Est pour lesquels une adhésion est théoriquement possible et ceux du Sud pour lesquels elle ne l'est pas, l'Union européenne tente de bâtir des partenariats régionaux.

En effet, l'Union, dans l'élargissement de son complexe de sécurité coopératif, fait alors face à trois ambiguïtés que l'on peut résumer dans un tableau<sup>49</sup> (voir tableau 1).

**Tableau 1 – Les types de relations de l'Union et de son voisinage**

Type de relation déséquilibrée	Type de relation équilibrée
Conditionnalité	Objectifs négociés
Relation bilatérale	Cadre multilatéral
Approche homogène	Approche différenciée
<i>Tendance</i>	
Plus favorable à la promotion des valeurs	Plus favorable à la promotion des intérêts <sup>50</sup>

La première colonne du tableau décrit une relation qui est proche du modèle de l'élargissement, plus favorable à l'exportation des valeurs et des modèles européens. Le pays partenaire s'y contraint volontairement parce qu'il espère une adhésion à moyen terme. Mais sans promesse d'élargissement, ce type de relation déséquilibrée peut conduire à un désintéressement des partenaires en raison du manque de co-conception du cadre de collaboration, voire même à des stratégies de compensations auprès de tiers acteurs dans leur région. Ces effets pervers peuvent finir par conduire à une déstabilisation de la région, plutôt qu'à son intégration.

Pour cette raison, l'Union européenne a tenté de renforcer la co-conception du cadre commun et son adaptation à la situation locale par trois volets régionaux.

## 4 Les volets régionaux complémentaires de la Politique européenne de voisinage

Avant 2004 avec le Processus de Barcelone, et après 2004 avec le Partenariat oriental et la Synergie pour la mer Noire, l'Union européenne complète la PEV par des volets multilatéraux à la dimension plus politique.

<sup>48</sup> [Les relations de l'UE avec la dimension septentrionale](#), SEAE.

<sup>49</sup> Tableau inspiré d'Elena Korosteleva "The Eastern Partnership: a new opportunity for the neighbours?", in *The Eastern Partnership: a new opportunity for the neighbours?*, New York, Routledge, 2012.

<sup>50</sup> Dans l'interprétation de ce tableau, il faut garder à l'esprit que valeurs et intérêts ne s'opposent pas, mais que les valeurs sont parfois mises en avant comme une condition *sine qua non* de la discussion des intérêts. C'est notamment le cas dans la procédure d'élargissement puisque les critères de Copenhague assurent que les valeurs européennes (Etat de droit, droits de l'homme, protection des minorités, économie de marché) sont protégées avant la négociation. Dans le cas de la politique étrangère, ce préalable est plus difficile à mettre en œuvre et les acteurs essaient de promouvoir leurs valeurs en même temps que les intérêts. La Politique européenne de voisinage utilise certains instruments de l'élargissement pour mener une politique étrangère régionale, et elle doit naviguer entre promotion des valeurs comme préalable ou comme conséquence.

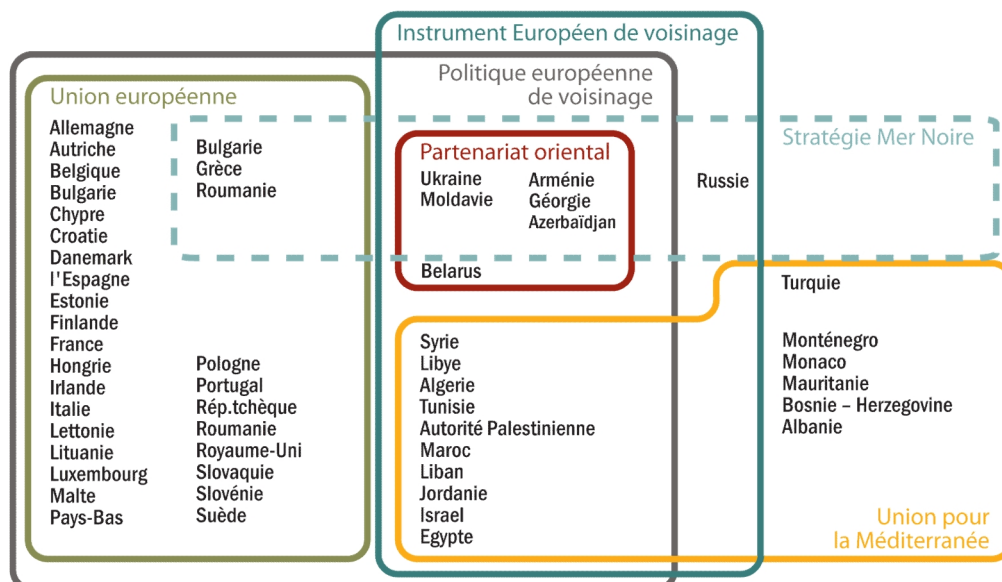


Ces trois volets régionaux complexifient le paysage de la PEV, puisque cette dernière se voulait une politique uniforme, ce qu'elle reste formellement, même si ses volets régionaux ont acquis une forte visibilité.

Pour bien comprendre quelle est la complémentarité entre ces différentes politiques, il faut garder à l'esprit plusieurs distinctions :

- L'Instrument européen de voisinage finance la coopération avec les pays de la PEV et la Russie<sup>51</sup>, même si cette dernière ne fait pas partie officiellement de la PEV.
- La PEV concerne potentiellement 16 pays dont tous n'ont pas conclus de plans d'actions avec l'Union européenne.
- Les volets régionaux (Processus de Barcelone / Union pour la Méditerranée; Partenariat oriental; Stratégie pour la mer Noire) offrent un cadre multilatéral de coopération politique qui se surajoute à la PEV. En effet, la PEV ne comprend pas, par conception, de forum multilatéral.
- Ces trois volets régionaux mettent en avant des priorités politiques et économiques, et permettent de donner de la visibilité au partenariat entre l'Union et ses voisins, tout en prenant en compte les spécificités des régions Sud et Est.
- L'Union pour la Méditerranée et la Synergie pour la mer Noire associent des États qui ne font pas partie formellement de la PEV soit parce qu'ils sont des États candidats (Monténégro, Turquie), parce qu'ils ont une perspective d'adhésion (Albanie, Bosnie-Herzégovine) ou parce qu'ils sont voisins dans la même zone géographique (Monaco, Mauritanie).

## Schéma 2 – L'Union européenne, la politique européenne de voisinage et ses volets régionaux



Sources: Service Européen d'Action Extérieure, Commission européenne

Source: SEAE. Schéma conçu par le Service de recherche du Parlement européen (EPRS).

<sup>51</sup> Depuis que les [sanctions](#) relatives à la Crimée ont été mises en œuvre en mars 2014, l'IEV ne finance plus la coopération avec la Russie.

Il faut pourtant noter que ces trois volets régionaux ont des histoires et des degrés d'institutionnalisation très différents : le Processus de Barcelone est le plus large et le plus ancien, le Partenariat oriental est le plus récent. La Synergie pour la mer Noire est d'une nature un peu différente en ce qu'elle apparaît moins institutionnalisée que les deux autres.

#### 4.1 De Barcelone à Barcelone. L'Union pour la Méditerranée

Depuis 1995, l'Union européenne a bâti avec ses partenaires méditerranéens une forme de coopération privilégiée intitulée "processus de Barcelone"<sup>52</sup>. Il apparaît alors que la fin de la guerre froide allait permettre un nouvel élan dans la résolution des conflits dans la région, incarné notamment par les progrès enregistrés par les Accords d'Oslo<sup>53</sup>. La filiation entre le Processus de Barcelone et la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) de 1975 apparaît à la fois dans le fait que les États européens avaient insisté pour que la Méditerranée soit citée dans les accords d'Helsinki en 1975, dans la reprise du nom "Processus de Barcelone" qui rappelle celui du "Processus d'Helsinki" et dans la création de trois domaines de coopération qui rappellent les trois "corbeilles" d'Helsinki : un dialogue politique et de sécurité, une dimension économique et d'assistance et une coopération culturelle et sociale. Pourtant, si le schéma est ambitieux, les résultats n'ont pas été à la hauteur<sup>54</sup> des espoirs suscités au milieu des années 1990, et le Processus de Barcelone a souvent été plutôt perçu au Sud comme une forme "d'hégémonisme mou" que comme un espace réellement partagé<sup>55</sup>. De plus, le Processus de Barcelone, par ses structures, est principalement resté basé sur un dialogue bilatéral entre l'Union européenne et ses partenaires du Sud, entraînant un déséquilibre des relations Nord-Sud. A cela se sont ajoutés des formats plus restreints de coopération, comme le Dialogue 5+5 réunissant 5 pays du Nord de la Méditerranée (Espagne, France, Italie, Malte, Portugal) et 5 pays de l'Union du Maghreb arabe (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie). Les bénéfices en termes d'intégration économique n'ont pas non plus été probants. La part du commerce avec l'Europe chez les pays du Sud de la Méditerranée a baissé en proportion au cours des dix dernières années au profit de la Chine, de la Russie ou de la Turquie. Par ailleurs, le libre-échange n'a pas engendré de montée en gamme des produits exportés par les pays partenaires méditerranéens<sup>56</sup>. Dix ans plus tard, les progrès ont été limités<sup>57</sup> et au sommet du dixième anniversaire en 2005, aucun chef d'État du Sud de la Méditerranée ne s'est déplacé, sauf le Premier Ministre turc.

De plus, les conflits dans la région méditerranéenne et la Politique européenne de voisinage ont également encouragé l'Union européenne à adopter une approche

---

<sup>52</sup> [Le processus de Barcelone](#). Fiche du SEAE.

<sup>53</sup> [Les accords d'Oslo, chronologie](#). Orient XXI.

<sup>54</sup> [Résolution](#) du Parlement européen du 19 février 2009 sur le Processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée.

<sup>55</sup> Eric Philippart, "The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambitious Scheme", *European Foreign Affairs Review*, 2003, n° 2, p. 201-220.

<sup>56</sup> Cécile Jolly, [L'intégration régionale en Méditerranée, impact et limites des politiques communautaires et bilatérales](#), Parlement Européen, DG des politiques externes de l'Union, avril 2014.

<sup>57</sup> Jean-François Daguzan, *Barcelone 2005: quel avenir pour un demi-partenariat?*, Paris, Fondation pour la recherche stratégique, 2005, 5 p.

bilatérale dans ses relations avec les partenaires méditerranéens<sup>58</sup>. Ainsi, la négociation séparée des plans d'action, la possibilité d'un "statut avancé" pour certains partenaires ont contribué à la prédominance de la logique bilatérale<sup>59</sup> au début des années 2000.

En 2007, la France propose<sup>60</sup> un projet qui regrouperait uniquement les États riverains de la Méditerranée sous le nom d'"Union de la Méditerranée". Le projet français vise à la fois à adopter une logique fonctionnelle autour de projets concrets, inspirée du succès des Communautés européennes des années 1950, mais aussi de donner une dimension politique partagée entre le Nord et le Sud à travers un pilotage clairement politique de l'initiative. Ce dernier est incarné par la possibilité d'un sommet tous les deux ans, mais aussi dans la co-présidence de l'initiative par la France et l'Égypte en 2008.

Par suite de la négociation européenne naît en juillet 2008 à Paris "l'Union pour la Méditerranée"<sup>61</sup> qui regroupe l'Union européenne, les États des Balkans riverains de la Méditerranée (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro), Monaco et tous les pays du voisinage méditerranéen de l'UE, ainsi que la Mauritanie. La Turquie est à la fois un État candidat et membre de l'Union pour la Méditerranée.

L'UPM ne remplace pas la Politique européenne de voisinage au Sud, elle vient revivifier le Processus de Barcelone et donner à la PEV un volet multilatéral visible. Ainsi, le sommet constitutif de l'UPM à Paris en juillet 2008 est la première réunion des 43 chefs d'État et de gouvernement de la région, seul le Président libyen refuse<sup>62</sup> de s'y joindre. Le sommet apparaît comme un succès notamment parce que la Syrie semble alors vouloir reprendre sa place dans le rang des États de la région en annonçant<sup>63</sup>, depuis Paris, la normalisation de ses relations avec le Liban.

L'Union pour la Méditerranée s'organise autour de quatre structures : une co-présidence du Nord et du Sud de la Méditerranée, un secrétariat situé à Barcelone<sup>64</sup>, une assemblée euro-méditerranéenne et une assemblée des autorités locales euro-méditerranéennes. Un sommet réunissant les chefs d'État et de gouvernement des pays partenaires est prévu tous les deux ans.

---

<sup>58</sup> Federica Bicchì, "The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations", in *The Union for the Mediterranean*, New York, Routledge, 2012, p. 1-18.

<sup>59</sup> Raffaella Del Sarto et Tobias Schumacher, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review*, 2005, vol. 10, n° 1, p. 17-38.

<sup>60</sup> Philippe Icard, *La politique méditerranéenne de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 302 p.

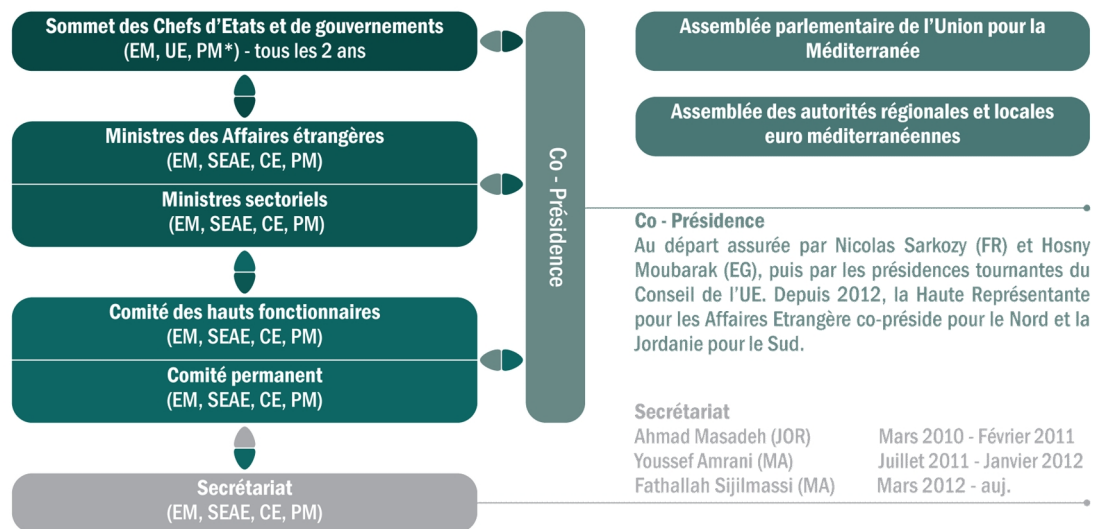
<sup>61</sup> [L'Union pour la Méditerranée](#), SEAE.

<sup>62</sup> "Mouammar Kadhafi rejette le projet d'Union pour la Méditerranée", *Le Monde.fr*, 10/06/2008.

<sup>63</sup> [Rapprochement "historique" entre la Syrie et le Liban](#), *Le Figaro.fr*, 12/07/2008.

<sup>64</sup> 60 personnes travaillent aujourd'hui au [Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée](#), selon son rapport d'activité 2014. *op. cit.*

## Schéma 3 – Les institutions de l'Union pour la Méditerranée



\* : EM (Etats membres de l'Union européenne); EU (Institutions européennes); SEAE (Service Européen d'Action Extérieure); CE (Commission Européenne); PM (Partenaires méditerranéens)  
Sources: Union européenne, Secrétariat de l'UfM

Source: [Secrétariat](#) de l'Union pour la Méditerranée. Schéma conçu par le Service de recherche du Parlement européen (EPRS).

Au départ, elle se fixe pour objectif de développer des projets dans les domaines des énergies, des transports, de l'éducation et de soutenir le développement des petites et moyennes entreprises. Ainsi, il semble que l'UPM adopte une approche pragmatique dans laquelle les partenaires sont encouragés à participer selon leurs intérêts à une série de coopérations sectorielles<sup>65</sup>. Ce point de vue est soutenu par le Parlement européen qui souligne<sup>66</sup> en 2010 que la Politique européenne de voisinage ne peut pas faire l'économie d'un cadre de coopération multilatéral et que l'approche par les projets est prometteuse dans la région. Selon le rapport d'activités 2014<sup>67</sup> du Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée, cette dernière a organisé 6 réunions ministérielles, labellisé 30 projets pour un total de quatre milliards d'euros et organisé 55 réunions d'experts.

Selon le discours du Secrétaire Général de l'Union pour la Méditerranée devant l'Assemblée Parlementaire de l'UPM en mai 2015<sup>68</sup>, 30 projets ont été labellisés dont 15 ont reçu un financement et 80 sont en attente. Les fonds nécessaires au financement des projets devaient venir des États membres, d'États partenaires comme les États du Golfe, de la Banque Européenne d'Investissement et de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement en sous le volet [SEMED](#) (since 2011), et de fonds privés. Pourtant, la crise économique a conduit à un relatif désengagement<sup>69</sup> des États membres, et le rapport d'activité 2014 du secrétariat de

<sup>65</sup> Federica Bicchì, "The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations", *op. cit.*

<sup>66</sup> [Résolution](#) du Parlement européen du 20 mai 2010 sur l'Union pour la Méditerranée.

<sup>67</sup> [Rapport d'activité 2014](#) du Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée.

<sup>68</sup> [Discours](#) du 12 mai 2005.

<sup>69</sup> Stefan Lehne, [Time to Reset the European Neighborhood Policy](#), 2014.

l'Union pour la Méditerranée ne détaille pas les sources de financement ni les montants par projet.

Les difficultés rencontrées par le dialogue politique au sein de l'UPM sont importantes : de nouveaux conflits dans la région sont apparus depuis 2008 (en Libye en 2011, en Syrie depuis 2011) et les conflits plus anciens (Sahara Occidental, conflit israélo-arabe depuis 1948) n'ont pas marqué de progrès significatifs. Par ailleurs, les printemps arabes ont bouleversé les équilibres dans la région, les dirigeants qui s'étaient engagés dans la coopération, par ailleurs critiqués pour leur maigre respect des droits de l'homme, ont été renversés en Tunisie et en Égypte (cf. infra).

Le volet économique de la coopération connaît aussi des difficultés : le commerce infrarégional sur la rive Sud est très limité<sup>70</sup> (environ 5%) et les exportations d'hydrocarbures pour certains pays limitent la volonté d'investissement dans une diversification nécessaire des économies.

Enfin, les trois dernières années ont été principalement dominées à la fois par la réponse européenne à apporter aux printemps arabes, mais aussi par la question migratoire, qui n'est pas seulement le résultat de la déstabilisation politique de la région, mais aussi des conflits militaires (en Syrie, en Irak et en Libye) et du réchauffement climatique. C'est ce qui explique notamment que depuis 2008, pas un seul sommet des chefs d'État et de gouvernement n'ait été réuni. Néanmoins, les réunions des Ministres des Affaires étrangères ont récemment repris<sup>71</sup> pour la première fois depuis le lancement du projet<sup>72</sup>.

Face à ces difficultés de fonctionnement, plusieurs scénarios<sup>73</sup> ont été évoqués depuis 2012 : le démantèlement de l'UPM, sa transformation en agence de développement, son recentrage sur une union politique ou celui sur la sécurité comme cela avait été le cas du Processus d'Helsinki. En effet, c'est probablement le caractère hybride de la coopération, entre processus politique et financement de projets, qui est à la fois la force et la faiblesse de l'Union pour la Méditerranée. La plupart des observateurs<sup>74</sup> et des acteurs s'accordent pourtant à dire qu'il y a nécessité à une coopération approfondie entre les deux rives de la Méditerranée en terme de développement, de sécurité, de prospérité, d'environnement et de circulation des personnes.

---

<sup>70</sup> [Rapport d'activité 2014](#) du Secrétariat de l'Union pour la Méditerranée.

<sup>71</sup> UfM Secretariat, Fathallah Sijilmassi: "[The Euro-Mediterranean Partnership should rely more than ever on the continued political impulse initiated within the Union for the Mediterranean](#)".

<sup>72</sup> A Barcelone se sont réunis de façon informelle pour la première fois depuis 2008 le 13 avril 2015, à l'invitation de l'Espagne et de la Lettonie alors présidente du Conseil de l'Union européenne, la Haute Représentante pour la politique étrangère, le Commissaire à la Politique européenne de voisinage, et les 28 ministres européens des Affaires étrangères rejoints par les Ministres des Affaires étrangères du Maroc, de l'Algérie, de la Tunisie, de l'Égypte, d'Israël, de l'Autorité Palestinienne, de la Jordanie et du Liban.

<sup>73</sup> Timo Behr, Richard Youngs, et Jean-Yves Moissoner, [Workshop: Union for the Mediterranean: the way forward](#), Parlement européen, DG des politiques externes, septembre 2012.

<sup>74</sup> Tobias Schumacher et Michelle Pace, *Conceptualizing Cultural and Social Dialog in the Euro-Mediterranean Area*, New York, Routledge, 2007; Alvaro de Vasconcelos, "L'Union européenne et ses voisins du Sud", in *Géopolitique de la démocratisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

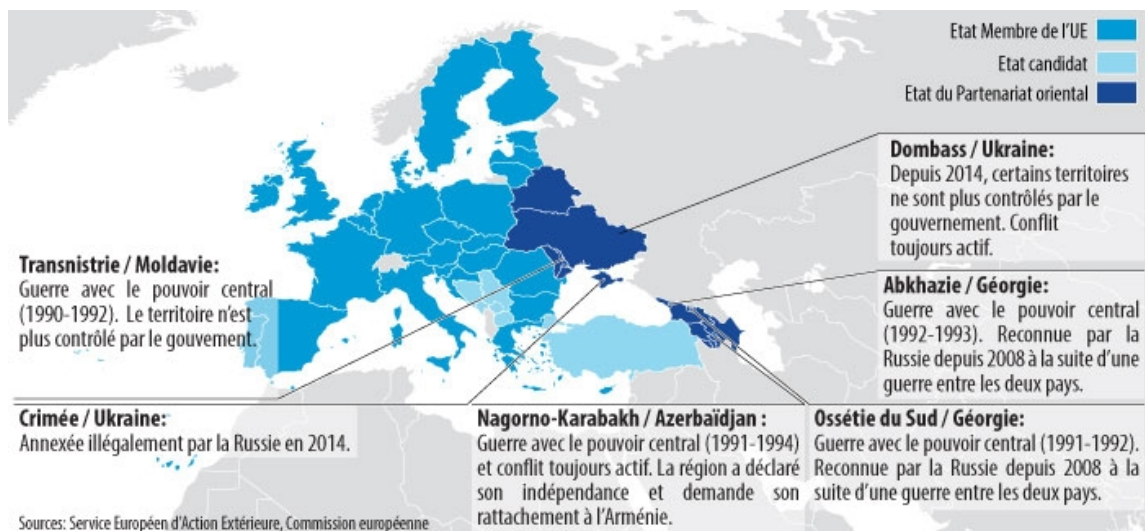
## 4.2 Le Partenariat oriental

En juin 2008, la Pologne et la Suède proposent<sup>75</sup> de créer un cadre spécifique pour les voisins de l'Est. La création de ce volet régional à l'Est est à la fois une réponse au désir que la coopération soit équilibrée à l'Est et au Sud, mais aussi à la nécessité d'éviter la création de nouvelles frontières en Europe. Voisine à la fois du Belarus et de l'Ukraine, la Pologne est particulièrement active dans ce domaine<sup>76</sup>. La guerre en Géorgie en 2008 a accéléré<sup>77</sup> la mise en place du Partenariat oriental. Ce dernier inclut le Belarus, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. L'Union propose à ces pays une coopération renforcée à travers la signature envisagée d'accords d'association<sup>78</sup> assortis d'accords de libre-échange complets et approfondis, et de partenariats pour la mobilité<sup>79</sup>, incluant une libéralisation des visas et des accords de réadmission. Le Partenariat oriental instaure des sommets réunis tous les deux ans (2011 à Varsovie, 2013 à Vilnius, 2015 à Riga) et une assemblée appelée Euronest<sup>80</sup>.

Le volet multilatéral du Partenariat oriental est mis en œuvre aussi à travers quatre plateformes thématiques : démocratie, gouvernance, stabilité; convergence économique; sécurité énergétique; contacts entre les peuples. Un forum de la société civile a aussi été mis en place pour promouvoir les échanges entre les ONG européennes et de la région.

Tout comme dans le cas de l'Union pour la Méditerranée, le Partenariat oriental a été mis à l'épreuve par les développements dans la région. En effet, le Belarus est le seul État participant au Partenariat oriental et ne connaissant pas de conflit territorial.

**Carte 2 – Partenariat oriental et conflits dans le voisinage est de l'Union Européenne**



Source: SEAE, Commission européenne. Schéma conçu par le Service de recherche du Parlement européen (EPRS).

<sup>75</sup> [Polish Swedish proposal](#).

<sup>76</sup> Marie Campain, *La genèse du Partenariat oriental : les élites polonaises et la politique étrangère européenne. Thèse de doctorat.*, Bordeaux, Bordeaux IV. Institut d'Etudes Politiques, 2010.

<sup>77</sup> Grzegorz Gromadzki et DG for External Policies of the Union - European Parliament, "The Eastern Partnership after five years: time for deep rethinking".

<sup>78</sup> [Accords d'association](#).

<sup>79</sup> [Partenariat](#) pour la mobilité.

<sup>80</sup> [Euronest](#) est l'assemblée parlementaire du Partenariat oriental qui regroupe les États membres de l'UE, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.



Les conflits en Transnistrie (Moldavie), Abkhazie, Ossétie du Sud (Géorgie) et [Nagorno-Karabakh](#) (Azerbaïdjan, impliquant l'Arménie) ont pris le nom de conflits gelés<sup>81</sup>. La dernière décennie a montré que le cessez-le-feu était relatif, puisqu'en 2008, la guerre a repris en Abkhazie et en Ossétie du Sud. Depuis, les deux territoires ont été reconnus indépendants par la Russie. Au Nagorno-Karabakh, la situation est précaire puisque les échanges de tirs sporadiques continuent sur la frontière.

Dans chacun de ces conflits, ainsi qu'en Ukraine, la Russie joue un rôle-clef. Dans les années 1990, l'OSCE a accepté que des troupes russes soient chargées du maintien de la paix dans ces différents conflits gelés. Ces derniers forment une entrave au développement du volet multilatéral du Partenariat oriental et donnent à la Russie des moyens de peser sur l'action européenne dans la région.

### 4.3 La synergie pour la mer Noire

Dans la même logique que celle de la création de la Politique européenne de voisinage après l'élargissement de 2004, l'élargissement de l'Union européenne à la Bulgarie et la Roumanie en 2007 pousse l'Union à penser ses relations avec les pays riverains de la mer Noire. La Commission européenne publie une communication en avril 2007<sup>82</sup> dans laquelle elle appelle l'Union européenne à donner une cohérence régionale à différentes initiatives comme la Politique européenne de voisinage pour les pays de la région (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie et Ukraine), le processus d'adhésion de la Turquie et le partenariat privilégié avec la Russie. Elle affirme que le renforcement de la dimension régionale de coopération dans les domaines des droits de l'Homme et de l'État de droit, de la gestion des flux humains ou de l'énergie doit permettre à l'Union européenne de renforcer son rôle dans la région et de contribuer à l'amélioration de la situation pour les conflits gelés.

Depuis 2007, la région a aussi connu une profonde dégradation de son climat sécuritaire. Aujourd'hui, la Bulgarie et la Roumanie sont les seuls États riverains à ne pas connaître de conflits. Dans ce contexte, la Stratégie pour la mer Noire tente de mobiliser les instruments européens pour favoriser la coopération régionale<sup>83</sup>. Dans un premier temps, c'est surtout dans les domaines de l'environnement et du transport maritime que l'Union européenne semble avoir contribué au renforcement de la cohésion régionale, comme le note le document de travail conjoint des services de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure de janvier 2015<sup>84</sup>. Ce même document appelle à poursuivre la logique de renforcement régional à travers le financement de projets communs, mais aussi à renforcer la participation de l'Union européenne dans les organisations régionales comme l'Organisation de Coopération Économique de la mer Noire<sup>85</sup> et la Convention de Bucarest pour la protection de la mer Noire<sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> Xavier Follebouck, *Les conflits gelés de l'espace postsoviétique*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2012 ; Emil Souleimanov, *Understanding Ethnopolitical Conflict: Karabakh, South Ossetia, and Abkhazia Wars Reconsidered*, Palgrave Macmillan, 2013, 264 p.

<sup>82</sup> Communication de la Commission "Synergie de la mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale", [COM\(2007\) 160 final](#).

<sup>83</sup> Karen Hendersson et Carol Waever, *The Black Sea Region and EU policy*, New York, Ashgate, 2010.

<sup>84</sup> [Document de travail conjoint](#).

<sup>85</sup> [Organisation de Coopération Économique de la mer Noire](#).

<sup>86</sup> [Convention de Bucarest](#) pour la protection de la mer Noire.



La synergie pour la mer Noire ne prévoit pas d'instances multilatérales spécifiques, et elle adopte plutôt une logique de participation volontaire sur base de projets concrets.

#### **4.4 Quelles différences entre les trois volets régionaux?**

Les trois volets régionaux, y compris l'UPM qui a une dimension de financement, restent avant tout des forums politiques: la grande majorité de l'assistance financière et des relations politiques restent dans le cadre bilatéral uniforme créé par la Politique européenne de voisinage.

Considérant le choix des partenaires de chacun des trois volets multilatéraux, il est tributaire à la fois de la géographie, mais aussi de liens historiques et stratégiques pouvant exister entre eux. C'est notamment la raison pour laquelle la Politique européenne de voisinage et le Partenariat oriental ont été étendus au Caucase méridional en l'absence de frontières terrestres avec ces pays. Il en fut de même pour la participation de cette même zone à la Synergie pour la mer Noire dont seule la Géorgie est riveraine. Il en va de même pour l'inclusion de Monaco, de la Bosnie-Herzégovine, du Monténégro, de l'Albanie, de la Turquie et de la Mauritanie dans le projet d'Union pour la Méditerranée.

Par ailleurs, le degré d'institutionnalisation diffère d'un forum à l'autre. L'Union pour la Méditerranée est certainement la plus formalisée : avec un secrétariat permanent, une co-présidence et une série d'instances formelles comme le comité permanent et comité de hauts fonctionnaires. Elle combine à la fois des institutions spécialisées, y compris l'Assemblée Euro-Méditerranéenne et l'ARLEM, un pilotage clairement politique à travers des sommets réguliers, et une logique de projets.

Le Partenariat oriental n'a pas de secrétariat permanent, mais il a son assemblée Euronest. Il fonctionne principalement sur un pilotage politique et sur une logique de rapprochement par les accords d'association. Les plateformes thématiques et le forum de la société civile sont des éléments flexibles pour permettre les échanges régionaux.

La Synergie pour la mer Noire reste le volet régional le moins développé du point de vue institutionnel : il ne repose pas sur des sommets réguliers, n'a pas de secrétariat permanent ni même d'assemblée régionale. Il fonctionne principalement sur base de projets.

L'Union européenne a donc ressenti le besoin de développer des volets multilatéraux qui prennent en compte les spécificités de chaque région, avec des approches plus politiques et institutionnelles dans certains cas, et plus fonctionnalistes dans d'autres. Dans tous les cas, une question centrale reste celle de l'investissement des partenaires de l'Union européenne dans ces différents cadres. Or, les conflits au Sud de la Méditerranée comme à l'Est de l'Union européenne ont eu un impact important sur la façon dont cette coopération politique fonctionnait, au-dessus des relations bilatérales instaurées par la Politique européenne de voisinage. Ainsi, le fonctionnement réel des forums multilatéraux s'est parfois écarté de leur affichage théorique. Par exemple, plusieurs instances de l'Union pour la Méditerranée ont eu des difficultés à se réunir (sommets tous les deux ans, réunion des Ministres des Affaires étrangères) en raison du climat régional conflictuel.

## 5 Les printemps arabes et la première réforme de la Politique européenne de voisinage

En 2010, la série de révoltes sociales et de manifestations<sup>87</sup> dans le monde arabe, en Tunisie, au Maroc, en Libye, en Égypte, en Syrie, au Yémen et à Bahreïn, entraînent des modifications (au Maroc<sup>88</sup>) et changements de régimes (en Égypte et en Tunisie) ou l'entrée dans la guerre civile (en Libye et en Syrie). Parallèlement, la faillite des régimes autoritaires libyens et syriens, couplés à la situation instable en Irak, permettent le développement de groupes djihadistes comme Daesh/ISIS<sup>89</sup>.

Face à ces bouleversements et à la volatilité de la situation, l'Union européenne a mis du temps<sup>90</sup> à s'adapter. En effet, la promotion de la stabilité et le soutien aux mouvements démocratiques sont parfois apparus<sup>91</sup> comme des objectifs contradictoires.

Deux communications de la Commission européenne et du Haut Représentant pour la Politique étrangère prennent acte de ces transformations. Ainsi, la communication<sup>92</sup> de mars 2011 propose un Partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée qui met en avant la différenciation entre les pays, la nécessité de réformes en profondeur vis-à-vis de l'État de droit, les liens nécessaires entre l'UE et les sociétés civiles des pays partenaires et le besoin d'une croissance durable.

Cette première communication a été axée sur la réponse à apporter aux printemps arabes. En 2013, une communication<sup>93</sup> plus large est publiée concernant l'ensemble de la politique européenne de voisinage. Elle met en avant la nécessité d'aider à la transition vers une démocratie profonde, c'est-à-dire pas seulement électorale, mais comprenant la liberté d'expression, d'association notamment politique, une justice impartiale et la lutte contre la corruption. La seconde priorité est d'aider à un développement économique inclusif et de renforcer les volets régionaux à l'Est et au Sud. Cette communication détaille aussi un certain nombre de mesures destinées à mettre en œuvre ces objectifs : la création d'un fond pour la société civile<sup>94</sup> à hauteur de 26 millions d'euros par an et la mise en place du Fonds européen pour la démocratie<sup>95</sup>.

---

<sup>87</sup> Michel Camau, "Un printemps arabe ? L'émulation protestataire et ses limites", *L'Année du Maghreb*, 12 octobre 2012, VIII, p. 27-47.

<sup>88</sup> Joanna Apap, [Morocco: Political parties and the EU](#), At a Glance, European Parliament Research Service, 2015.

<sup>89</sup> European Parliament Research Service, [ISIL/Da'esh \(the « Islamic State »\)](#): background information.

<sup>90</sup> Gergana Noutcheva, "Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring", *Journal of European Integration*, 2 janvier 2015, vol. 37, n° 1, p. 19-36.

<sup>91</sup> Stefan Lehne, "Time to Reset the European Neighborhood Policy", *op. cit.*

<sup>92</sup> Commission européenne et la Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Communication conjointe, [Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. Examen de la politique européenne de voisinage](#), 2011.

<sup>93</sup> Commission européenne et La Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Communication conjointe, [Politique européenne de voisinage: vers un renforcement du partenariat](#), 2013.

<sup>94</sup> [Fonds](#) pour la société civile.

<sup>95</sup> [Fonds](#) européen pour la démocratie.

Mais la principale transformation de la PEV à la suite des printemps arabes a été la mise en place du principe "more for more"<sup>96</sup> qui vise à concentrer les instruments européens sur les pays qui entreprennent de véritables réformes dans les domaines de la démocratisation et de l'État de droit. Il apparaît par les chiffres (voir tableau page suivante) que l'aide européenne est tributaire de l'évaluation que font les institutions de la situation politique en appliquant le principe du "more for more".

Ainsi, les variations pour l'Egypte sont significatives des transformations de la situation politique sur place : révolution place Tahrir au Caire en 2011, arrivée au pouvoir du parti des Frères musulmans en 2012, destitution de Mohammed Morsi en 2013 et arrivée au pouvoir du général Sissi en 2014. Il en va de même en Tunisie, pour laquelle le montant des soutiens a beaucoup augmenté depuis 2011.

## 6 La variation des engagements budgétaires

Les instruments de la coopération financière dans le voisinage ont connu diverses transformations au cours du temps, et les cycles de programmation budgétaire de l'Union européenne ne correspondent pas toujours avec les orientations de la PEV. C'est pour cette raison qu'entre 2004 et 2006, la PEV a surtout été financée par les instruments antérieurs, MEDA<sup>97</sup> et TACIS<sup>98</sup> qui différenciaient les partenaires du Sud et de l'Est. Entre 2006 et 2013, un premier instrument financier uniforme pour les 16 partenaires entre en action, l'Instrument Européen de Partenariat et de Voisinage (ENPI en 2006), suivi d'un second, [l'Instrument Européen de Voisinage](#) (ENI) en 2013.

### 6.1. Un volume d'aide en augmentation

En volume global, le budget accordé à la PEV n'a cessé d'augmenter depuis 2006 (voir tableau 2).

**Tableau 2 – Engagements financiers européens dans les voisinages Est et Sud depuis 1999**

Période	Montant	Augmentation
1999-2006 (TACIS & MEDA)	8.488 milliards d'euros	
2006-2013 (ENPI)	11.20 milliards d'euros	+32%
2013-2020 (ENI)	15.40 milliards d'euros	+37.5%

Source: Commission européenne.

Par ailleurs, une partie de l'augmentation constatée après 2011 est matérialisée à travers le programme SPRING<sup>99</sup> de soutien à la région méditerranéenne après les printemps arabes et EaPIC pour les partenaires à l'Est<sup>100</sup>. De plus, l'aide à la réforme est encouragée par la participation aux programmes TAIEX<sup>101</sup>, TWINNING et SIGMA<sup>102</sup>, qui

<sup>96</sup> Commission européenne et la Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Communication conjointe, Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. Examen de la politique européenne de voisinage, *op. cit.*

<sup>97</sup> [MEDA](#).

<sup>98</sup> [TACIS](#).

<sup>99</sup> [SPRING](#).

<sup>100</sup> [EaPIC](#).

<sup>101</sup> [TAIEX](#).

<sup>102</sup> [SIGMA](#).

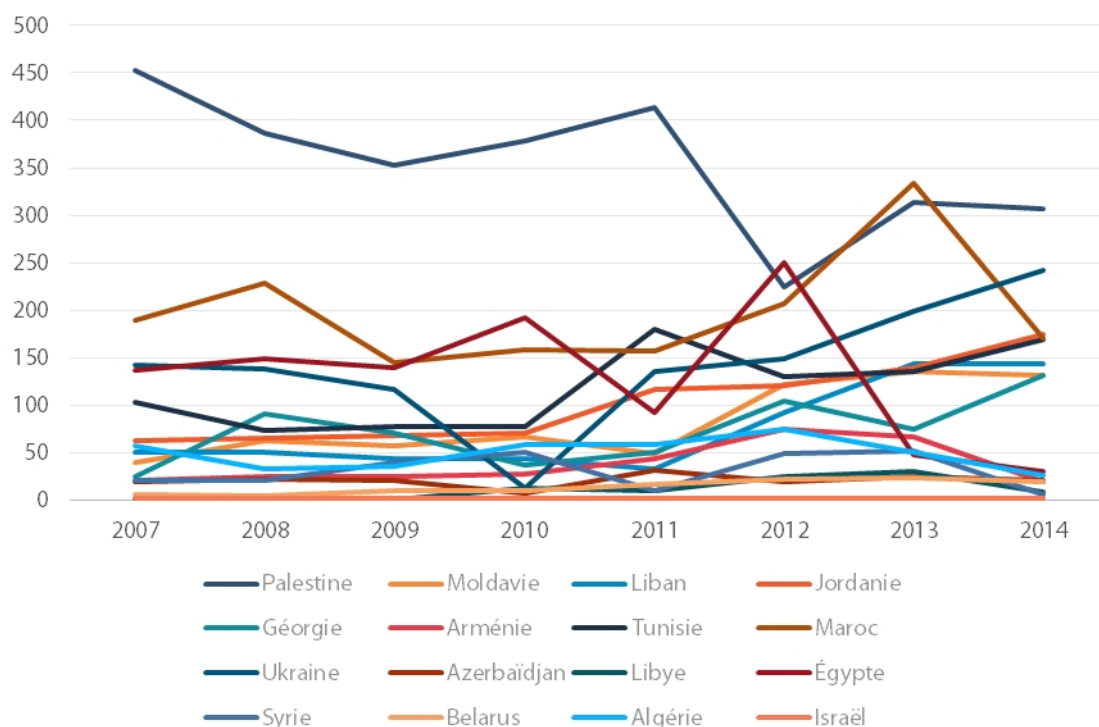
étaient à l'origine conçus pour la pré-adhésion. Dans ce cadre, il faut aussi prendre compte le rôle joué par les institutions financières européennes comme la BEI et la BIRD. La Facilité d'Investissement dans le Voisinage (FIV<sup>103</sup>) permet aux partenaires du voisinage d'emprunter à ces institutions pour financer leurs projets d'infrastructures.

## 6.2 Des disparités importantes entre partenaires

Le soutien apporté aux différents États partenaires connaît une variabilité importante à la fois dans le temps.

Ainsi, d'une année sur l'autre et en fonction de l'état des relations avec les différents partenaires, mais aussi d'une logique de projets, le volume d'aide peut varier de façon significative.

**Graphique 1 – L'instrument européen de voisinage et de partenariat<sup>104</sup> (millions d'euros)**

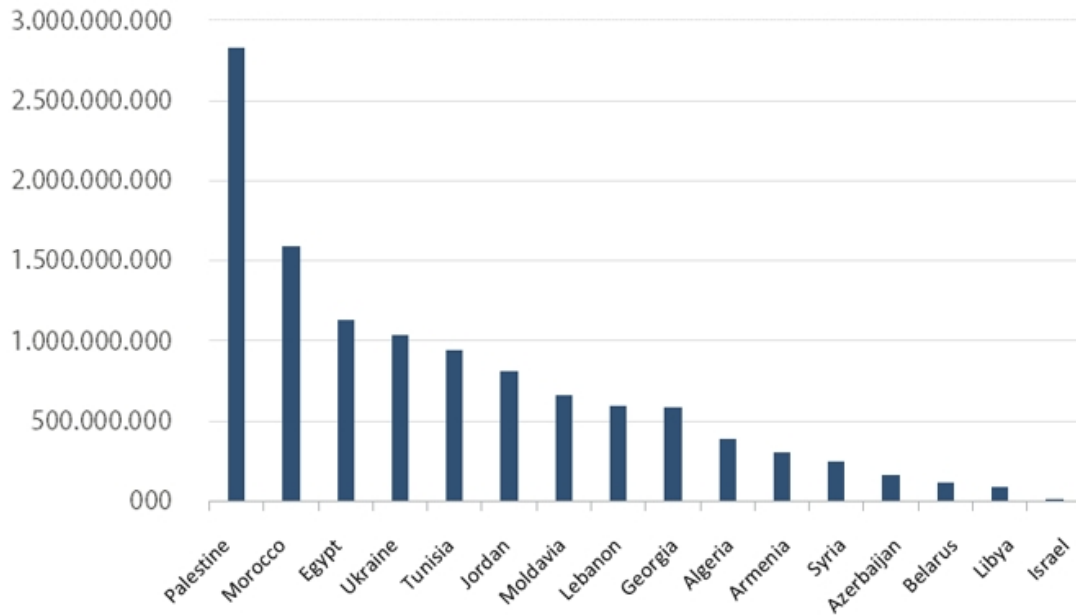


Source: European Neighbourhood and Partnership Instrument, 2007-2013, overview of activities and results, [report](#) by EuropeAid et Annual [report](#) 2015 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2014

Une analyse des montants globaux alloués au différents pays du voisinage montre bien que l'engagement européen est important en volumes, mais aussi variable dans le temps.

<sup>103</sup> [Facilité](#) d'investissement dans le voisinage.

<sup>104</sup> *European Neighbourhood and Partnership Instrument, 2007-2013, overview of activities and results, report* by EuropeAid, 2014. Même source pour les tableaux suivants. Dans les documents financiers d'EuropeAid, Palestine fait référence à l'Autorité Palestinienne.

**Graphique 2 – Aide totale en millions d'euros entre 2007 et 2014 par pays partenaire**

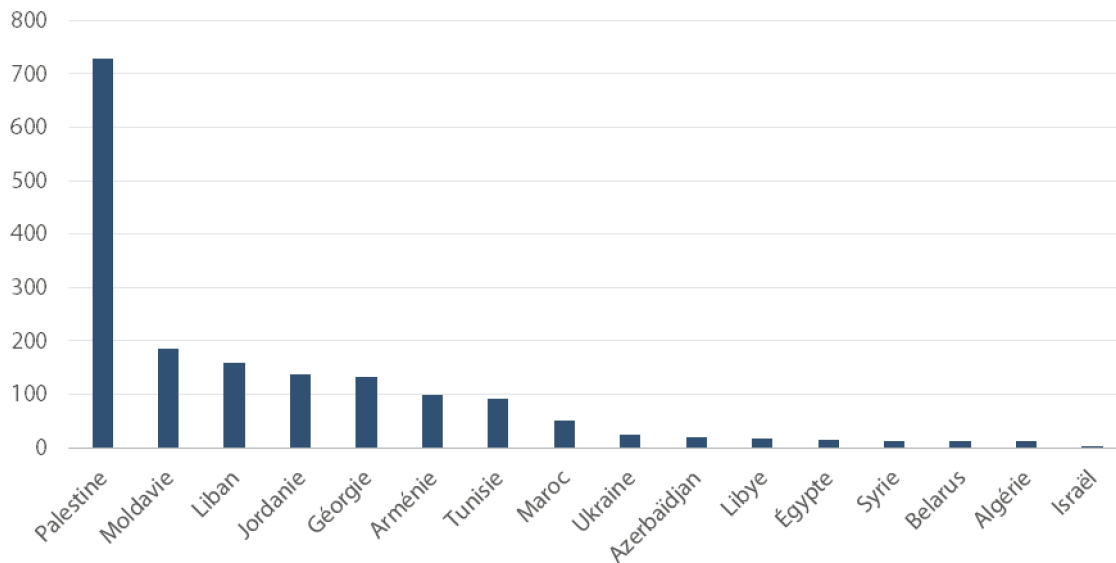
Source: idem.

Palestine

L'aide moyenne par pays et par an sur la période 2007-2014 (graphique 2) montre les disparités qui peuvent exister entre les partenaires. Ainsi, l'Autorité Palestinienne est de loin la première bénéficiaire des aides européennes dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Elle est suivie par le Maroc, l'Egypte et l'Ukraine, qui semblent former les priorités européennes et respecter sur la période les critères d'attribution voulus par la Commission. Ces derniers ont été critiqués, y compris par la Commission elle-même, quand elle a reconnu<sup>105</sup> qu'elle avait probablement trop privilégié la stabilité sur les avancées démocratiques, ce qui apparaît clair dans le cas de l'Egypte. Une pondération des aides par le nombre d'habitants permet de donner un autre éclairage.

<sup>105</sup> Commission Européenne et La Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Communication conjointe, Un Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée, [COM\(2011\) 200 final](#), 2011.

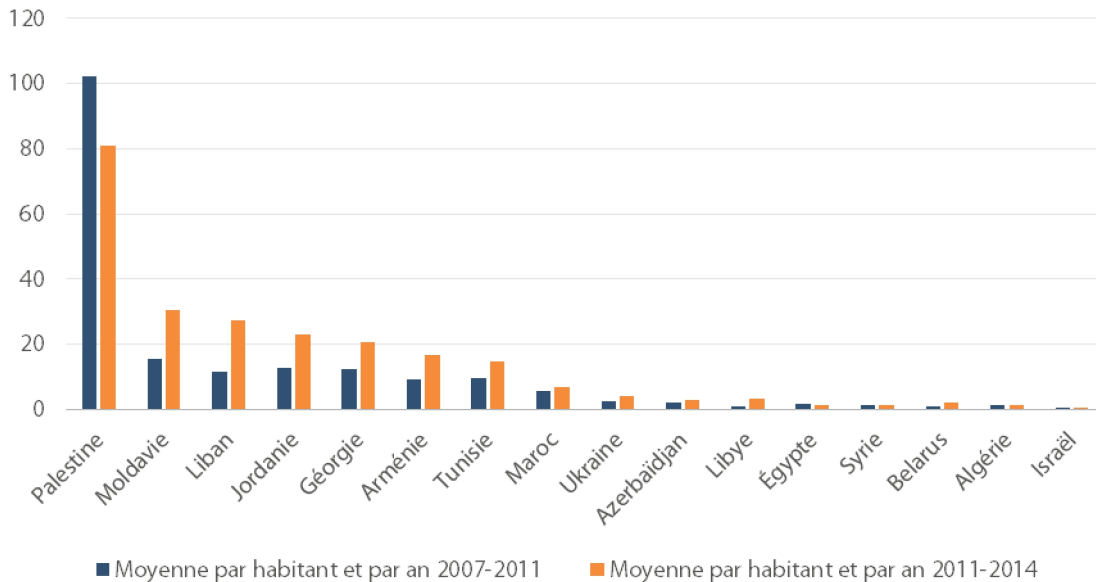
**Graphique 3 – Volume d'aide globale apporté à chaque pays partenaire entre 2007 et 2014, pondéré par le nombre d'habitants en 2009 (euros)**



Source: calculs de l'auteur depuis Eurostat (nombre d'habitants en 2009) et European Neighbourhood and Partnership Instrument, 2007-2013, overview of activities and results, [report](#) by EuropeAid.

Ainsi, il apparaît clairement que l'Autorité Palestinienne (AP) reste le partenaire le plus soutenu. Mais l'aide qui est octroyée à l'Égypte est relativisée par la démographie importante du pays (environ 76 millions d'habitants en 2009). La Moldavie, le Liban et la Jordanie sont alors, après l'AP, les premiers bénéficiaires.

**Graphique 4 – Volume d'aide globale apporté à chaque pays partenaire entre 2007 et 2011 et 2011-2014, pondéré par le nombre d'habitants en 2009 (euros)**



Source: calculs de l'auteur depuis Eurostat (nombre d'habitants en 2009) et European Neighbourhood and Partnership Instrument, 2007-2013, overview of activities and results, [report](#) by EuropeAid.

Pour mesurer l'effet de la réorientation de la Politique de voisinage après 2011 et ce qu'on peut appeler l'effet "more for more", la moyenne de l'aide par habitant avant et après 2011 donne les chiffres ci-dessus. Presque tous les partenaires sauf l'Autorité Palestinienne et l'Égypte ont globalement connu une augmentation de leur dotation par habitant après l'application du principe "more for more". Pour la Moldavie, l'effet est le plus notable. La Jordanie aussi, tout comme le Liban et l'Arménie en ont bénéficié.

Par ailleurs, il faudrait pouvoir comparer les montants de l'aide européenne avec ceux qui sont offerts par d'autres puissances internationales comme les Etats-Unis ou les puissances du Golfe. A titre de comparaison, en 2013, l'Union européenne a aidé l'Egypte à hauteur de 47 millions d'euros au titre de la PEV quand USAID<sup>106</sup> a aidé l'Egypte à hauteur de 614 millions d'euros. En 2013, l'Arabie Saoudite, le Koweït et les Emirats Arabes Unis ont promis<sup>107</sup> d'aider l'Egypte à hauteur de 12 milliards de dollars pour stabiliser son économie après le départ forcé du président Morsi.

Si les montants de l'aide européenne dans le voisinage semblent importants et sont en augmentation après 2011 et surtout après 2014, il convient de relativiser leur impact, notamment en région méditerranéenne où l'Union européenne n'est pas le seul acteur qui offre son aide. En Europe orientale aussi, la concurrence<sup>108</sup> de l'aide russe est aussi puissante, comme il est apparu clairement dans le refus initial de l'Ukraine de signer son accord d'association en décembre 2013 à Vilnius en échange d'une aide consécutive de 15 milliards<sup>109</sup> de dollars de la Russie<sup>110</sup>.

Par ailleurs, l'un des dilemmes<sup>111</sup> de l'aide européenne reste de décider si le manque de progrès des partenaires en vue des objectifs fixés d'un commun accord devrait engager à l'Union européenne à renforcer ou à diminuer son assistance. La Cour des Comptes Européenne a rendu un certain nombre d'avis sur des pays et des actions spécifiques, comme la Moldavie<sup>112</sup>. Dans ce dernier cas, le rapport conclu à un effet limité de l'aide européenne, en raison de facteurs extérieurs, mais aussi d'une insuffisante prise en compte des objectifs que la Moldavie s'était elle-même fixée. Ainsi, si l'Union européenne est un acteur de plus en plus investi dans le voisinage, il apparaît que pour faire face aux besoins de ses partenaires et à la compétition avec d'autres acteurs, elle doit mieux cibler ses objectifs et les moyens d'y parvenir.

## 7 Vers une réforme en profondeur

### 7.1 Une nouvelle architecture pour un nouveau programme

Avec le renouvellement des institutions européennes à la suite des élections de 2014, plusieurs changements sont notables. Tout d'abord, la Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et Vice-Présidente de la Commission européenne est maintenant en charge de la coordination<sup>113</sup> des commissaires européens chargés de compétences externes. Il en va donc aussi de la

---

<sup>106</sup> USAID, Égypte, 2013.

<sup>107</sup> M. Berber, [Égypte: une aide de 12 milliards de dollars après le départ de Morsi - Moyen-Orient](#), RFI.fr, 11/07/2013.

<sup>108</sup> A. Zagorski, [Russia's neighbourhood policy](#), 2012.

<sup>109</sup> Reuters, [Timeline: Political crisis in Ukraine and Russia's occupation of Crimea](#), March 2014.

<sup>110</sup> S. Walkers, ["Vladimir Putin offers Ukraine financial incentives to stick with Russia"](#), *The Guardian*, 18/12/2013.

<sup>111</sup> M. Parry, [The European Neighbourhood Instrument](#), EPRS, 2016.

<sup>112</sup> European Court of Auditors, [EU assistance for strengthening the public administration in Moldova](#), special report, 2016.

<sup>113</sup> Elle l'avait d'ailleurs rappelé lors de son [audition](#) devant le Parlement européen le 6 octobre 2014.



Politique Européenne de Voisinage qui est officiellement une compétence du Commissaire Johannes Hahn<sup>114</sup>.

Par ailleurs, l'IEVP a été remplacé par l'Instrument européen de voisinage<sup>115</sup> (2014-2020) pour le financement des États du voisinage à hauteur de 15.4 milliards d'euros. Au sein de cette enveloppe, jusqu'à 10% des fonds pourront être réservés à des projets de partenaires véritablement engagés dans les réformes de démocratisation et d'État de droit<sup>116</sup>. De plus, l'enveloppe pluriannuelle accordée à chaque État partenaire pourra être modulée dans la limite de 20%.

Au croisement de la transformation radicale du voisinage européen depuis dix ans, de la réorganisation de la gouvernance de la PEV et du nouvel instrument de voisinage est apparue la nécessité de repenser la finalité, les procédures et les moyens de cette politique. Le conflit en Ukraine est venu rappeler que l'instabilité du voisinage européen n'est pas seulement visible au Sud, mais aussi à l'Est. C'est pour cela que le Service européen pour l'action extérieure et la Commission européenne ont publié en mars 2015 une consultation<sup>117</sup> sur la réforme de la PEV. La révision qui en suit<sup>118</sup> prend en compte le fait que la PEV fait l'objet de critiques pour ne pas avoir assez différencié ses deux volets régionaux et pour ne pas avoir, à l'Est, suffisamment évalué les intérêts<sup>119</sup> de la Russie.

Une autre orientation mise en avant par la Commission concerne le dialogue avec les voisins des voisins. Si cette dernière apparaît comme une nécessité à l'Est avec la Russie, elle est aussi indispensable au Sud où l'Irak, l'Iran, les États du Golfe et du Sahel doivent être associés à toute tentative de stabilisation du voisinage européen<sup>120</sup>.

Aujourd'hui, il semble que la Commission européenne insiste<sup>121</sup> sur la différenciation des partenaires eux-mêmes, assortie de la définition de priorités dans les domaines du commerce, de la sécurité, de la connectivité, de la gouvernance, de la migration et de la mobilité. Puisque les voisins de l'UE sont différents et que leur volonté de rapprochement avec l'Union européenne n'est pas uniforme, la Commission met en avant la nécessité d'une approche plus flexible, à travers la définition d'une plus grande palette d'instruments, tout en soulignant que la coopération doit rester équilibrée entre les partenaires. Pour cette raison, la Commission ne publiera plus de rapports annuels systématiques. Enfin, la communication conjointe insiste aussi sur la nécessaire visibilité et appropriation de ce partenariat entre l'Union européenne et ses voisins.

---

<sup>114</sup> Commissaire [Johannes Hahn](#).

<sup>115</sup> [Règlement](#) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage.

<sup>116</sup> Comment la Politique européenne de voisinage est financée, Service européen pour l'Action extérieure.

<sup>117</sup> La Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et Commission Européenne, *Document de consultation conjoint. Vers une nouvelle politique européenne de voisinage* ([JOIN\(2015\) 6](#)).

<sup>118</sup> Communication de la Commission européenne et du Service Européen d'action extérieure, Révision de la politique européenne de voisinage, 18 novembre 2015. ([JOIN 2015](#)) 50 Final.

<sup>119</sup> [Un an après Maidan, l'UE tire les leçons de ses tâtonnements](#), *Le Matin*, 23/11/2014.

<sup>120</sup> S. Gstöhl et E. Lannon, *The European Union's Broader Neighbourhood: Challenges and opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*, New York, Routledge, 2015, 551 p.

<sup>121</sup> La Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et Commission Européenne, "Document de consultation conjoint. Vers une nouvelle politique européenne de voisinage ([JOIN\(2015\) 6](#)).", *op. cit.*

## 7.2 La position du Parlement européen

Dans sa volonté de se positionner par rapport à la consultation de la Commission européenne, le Parlement européen a adopté en juillet 2015 la résolution<sup>122</sup> sur "l'Examen de la Politique Européenne de voisinage".

Dans cette dernière, le Parlement européen souligne que l'environnement régional de la PEV est aujourd'hui plus instable qu'il ne l'était il y a 10 ans. Le voisinage est plus fragmenté, les attentes des différents partenaires envers l'UE sont contrastées et doivent être traitées comme telles. Pour y faire face, le Parlement appelle au maintien d'une politique comprenant les 16 pays de la région, ainsi qu'un retour aux fondamentaux de la PEV axée sur les valeurs et sur la stabilité.

Le Parlement appelle à renforcer les moyens financiers de la PEV qui restent modestes par rapport à ceux d'autres acteurs dans la région, afin de renforcer l'influence européenne. Autre élément de l'attractivité, le Parlement souligne la différence entre la politique d'élargissement et la politique de voisinage, mais appelle à ne pas fermer la porte aux États européens de la PEV qui souhaiteraient s'inscrire dans cette perspective à long terme.

Les parlementaires européens souhaitent que l'Union adopte une approche différenciée entre les pays, basée sur la conditionnalité et prenant en compte les aspirations de chaque partenaire. L'Union est aussi appelée à renforcer ses partenariats avec les voisins des voisins européens et les organisations régionales.

## 8 Perspectives

### 8.1 Complexe de sécurité et communauté de sécurité

Les printemps arabes et le conflit israélo-palestinien au Sud, les conflits gelés et le conflit en Ukraine à l'Est ont rappelé à l'Union européenne combien elle se trouvait en interdépendance dans son environnement régional. La Politique européenne de voisinage prend acte de cette interdépendance et de la nature différente que doit avoir la politique étrangère européenne avec ses voisins les plus proches. Pour cela, une approche uniforme, satisfaisante pour les États membres ayant des affinités différentes avec l'Est ou le Sud, a été mise en œuvre depuis 2004.

Pour qu'une communauté de sécurité puisse se créer, un sens de l'appartenance doit peu à peu émerger autour d'institutions partagées. C'est pour cela que l'Union européenne a tenté de créer et de renforcer des volets régionaux au Sud et à l'Est. Pourtant, il est apparu que les membres en sont divisés, soit entre eux autour du conflit israélo-palestinien par exemple, soit par un acteur extérieur comme la Russie dans le cas des voisins de l'Est. Ces conflits ont rendu difficile l'émergence d'un solide partenariat, ce à quoi il faut ajouter que le déséquilibre économique et politique entre les acteurs n'est pas favorable à une dynamique véritablement multilatérale. L'Union européenne est à la fois l'acteur le plus puissant et le plus riche de la région, elle propose la forme de coopération, les objectifs et les bénéfices du format multilatéral. Même si formellement, les États participent tous sur un pied d'égalité, cette disparité reste présente et pousse certains partenaires de l'UE à chercher d'autres formes de soutiens ailleurs (États du Golfe, Russie).

---

<sup>122</sup> [Résolution](#) du Parlement européen du 9 juillet 2015 sur la révision de la politique européenne de voisinage.

## 8.2 Évaluations et options pour le futur

Si la Politique européenne de voisinage dans sa dimension bilatérale semble avoir engendré des résultats concrets dans les cas de la Tunisie, de la Moldavie, de la Géorgie et de l'Ukraine, d'autres partenaires voient leur intérêt dans une forme de coopération plus restreinte (Algérie, Arménie ou Azerbaïdjan) et ne veulent pas s'engager dans une logique de réformes profondes. Le Commissaire Hahn a d'ailleurs récemment reconnu que "l'idée que notre pouvoir d'attraction pourrait séduire *tous* les voisins a été démontrée fausse. Nous étions trop optimistes<sup>123</sup>". La Commission est attachée à la PEV comme politique uniforme à l'Est comme au Sud, même si ces 16 pays n'ont pas de réelle affinité entre eux<sup>124</sup>. La raison principale selon le Commissaire Hahn reste que ce cadre uniforme a permis d'intéresser tous les États membres à des compromis sur la nécessaire implication de l'UE à l'Est comme au Sud, dans un environnement en mutations<sup>125</sup>. En effet, si le Commissaire évoque l'existence d'un "cercle de feu" au lieu du "cercle d'amis" qui était envisagé au moment de la genèse de la PEV<sup>126</sup>, certains analystes mettent en avant le bouleversement radical du voisinage européen.

La situation dans le voisinage méridional de l'Union européenne est aujourd'hui très différente de ce qu'elle était en 2004 au moment du lancement de la PEV. Non seulement un certain nombre d'États se sont effondrés – comme la Libye – ou plongés dans la guerre civile – comme la Syrie –, mais ces conflits ont de profondes répercussions sur la stabilité de toute la région. En effet, des millions de réfugiés syriens se sont dirigés vers les États voisins (Liban, Jordanie, Turquie) et mettent en péril la stabilité de ces États. Parmi eux, des centaines de milliers tentent de rejoindre l'Union européenne, en provenance de ces zones de guerres au Moyen-Orient ou en Afrique sahélienne<sup>127</sup>. À l'Est de l'Europe, le conflit en Ukraine fait chaque jour des victimes; les conflits gelés n'ont pas de perspective immédiate d'amélioration.

En conséquence, au cours de ses dix premières années d'existence, la PEV a connu une profonde transformation cognitive : ses objectifs et ses instruments sont de moins en moins inspirés de la politique d'élargissement et de plus en plus de ceux d'une politique étrangère régionale. Pour cette raison, le document de consultation publié par la Commission européenne en 2015 met l'accent sur la différenciation dans l'offre qui doit être faite aux voisins de l'UE en fonction de leurs intérêts.

Ainsi, une décennie après le lancement de la politique européenne de voisinage, cette dernière, maintenant coordonnée par la Haute Représentante à la politique étrangère, apparaît en voie de devenir une politique étrangère spécifique aux complexes de sécurités (à l'Est et au Sud) dont l'Union est partie.

---

<sup>123</sup> Johannes Hahn, "Theorizing the European Neighbourhood Policy.", *op. cit.*

<sup>124</sup> *idem.*

<sup>125</sup> *Idem.*

<sup>126</sup> *Idem.*

<sup>127</sup> Piotr Bakowski, Eva-Maria Poptcheva, Detelin Ivanov, [EU migratory challenge: possible responses to the refugee crisis](#), European Parliament Research Service, 2015.

## 9 Principales références

Thierry Balzacq, "La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable", *Cultures & Conflits*, 17 septembre 2007, n° 66, p. 31-59.

Timo Behr, Richard Youngs, et Jean-Yves Moisseron, Parlement Européen, [\*Workshop: Union for the Mediterranean: the way forward\*](#).

Federica Bicchì, "The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations", in *The Union for the Mediterranean*, New York, Routledge, 2012, p. 1-18.

Barry Buzan et Ole Waever, *Regions and powers: the structure of international security*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 2003, 564 p.

Michel Camau, "Un printemps arabe ? L'émulation protestataire et ses limites", *L'Année du Maghreb*, 12 octobre 2012, VIII, p. 27-47.

Marie Campain, *La genèse du Partenariat oriental : les élites polonaises et la politique étrangère européenne. Thèse de doctorat.*, Bordeaux, Bordeaux IV. Institut d'Études Politiques, 2010.

Michele Comelli, "The Challenges of the European Neighbourhood Policy", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 2004, vol. 39, n° 3, p. 97-110.

Commission Européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen "L'Europe élargie - Voisinage. Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins à l'Est et au Sud", [COM\(2003\) 104 final](#).

Commission Européenne, Communication "Politique européenne de voisinage - Document d'orientation", [COM\(2004\) 373](#), 12 mai 2004.

Commission Européenne, Communication au Conseil et au Parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, [COM\(2006\) 726 final](#).

Commission Européenne et La Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, [Communication conjointe](#), "Politique européenne de voisinage: un renforcement du partenariat".

Commission Européenne et La Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Communication conjointe, "Un Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée", [COM\(2011\) 200 final](#).

Commission Européenne et La Haute Représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, communication conjointe "Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. Examen de la politique européenne de voisinage", [COM\(2011\) 303 final](#).

Conseil européen, [Stratégie commune du Conseil européen, du 11 décembre 1999, à l'égard de l'Ukraine](#).

Conseil européen, [Stratégie commune de l'Union européenne du 4 juin 1999 à l'égard de la Russie](#).

Conseil européen de Copenhague en 2002. [Conclusions](#) de la présidence.

Conseil européen de Thessalonique en 2003. [Conclusions](#) de la présidence. Council of the European Union, [2421st Council meeting](#). *General affairs*.

Jean-François Daguzan, *Barcelone 2005: quel avenir pour un demi-partenariat?*, Paris, Fondation pour la recherche stratégique, 2005, 5 p.

Laure Delcour et Elsa Tulmets (dir.), *Pioneer Europe?: testing EU foreign policy in the neighbourhood*, Baden-Baden, Nomos, 2008, vol. 1/, 257 p.

European Parliament Research Service, [ISIL/Da'esh \(the « Islamic State »\): background information](#).

Evgeny Finkel et Yitzak Brudny, "Russia and the Colour Revolutions", in *Coloured Revolutions and Authoritarian Reactions*, New York, Routledge, 2013.

Xavier Follebouckt, *Les conflits gelés de l'espace postsoviétique*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2012.

Alexandra Goujon, "La Révolution orange en Ukraine : enquête sur une mobilisation postsoviétique", *Critique internationale*, 1 avril 2005, no 27, n° 2, p. 109-126.

Grzegorz Gromadzki et DG for External Policies - European Parliament, «[The Eastern Partnership after five years: time for deep rethinking](#)».

Sieglinde Gstöhl et Erwan Lannon, *The European Union's Broader Neighbourhood: Challenges and opportunities for cooperation beyond the European Neighbourhood Policy*, New York, Routledge, 2015, 551 p.

Johannes Hahn, [Theorizing the European Neighbourhood Policy](#), 2015.

Karen Hendersson et Carol Waever, *The Black Sea Region and EU policy*, New York, Ashgate, 2010.

Philippe Icard, *La politique méditerranéenne de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 302 p.

Julien Jeandesboz, "Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage", *Cultures & Conflits*, 17 septembre 2007, n° 66, p. 11-29.

Cécile Jolly, [L'intégration régionale en Méditerranée, impact et limites des politiques communautaires et bilatérales](#), Bruxelles, Parlement Européen, Direction générale des politiques externes de l'Union, Analyse Approfondie, avril 2014.

Elena Korosteleva, "Questioning Democracy Promotion: Belarus' Response to the 'Colour Revolutions", in *Coloured Revolutions and Authoritarian Reactions*, New York, Routledge, 2013, p. 37-60.

Elena Korosteleva, "The Eastern Partnership: a new opportunity for the neighbours?", in *The Eastern Partnership: a new opportunity for the neighbours?*, New York, Routledge, 2012.

Commission Européenne et Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Document de consultation conjoint, *Vers une nouvelle politique européenne de voisinage* ([JOIN\(2015\) 6](#)).

Zaki Laïdi, *La norme sans la force : L'énigme de la puissance européenne*, 3e édition revue et augmentée, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013, 304 p.

Sandra Lavenex, Dirk Lehmkuhl, et Nicole Wichmann, "Modes of external governance: a cross-national and cross-sectoral comparison", *Journal of European Public Policy*, septembre 2009, vol. 16, n° 6, p. 813-833.

Stefan Lehne, Carnegie Europe, [Time to Reset the European Neighborhood Policy](#).

Ian Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, Copenhagen, Copenhagen Peace Research Institute, 2000, 42 p.

Sandra Lavenex et Frédéric Merand, "Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne", *Politique européenne*, 2007, n° 22, n° 2, p. 5-14.

Nations Unies, "Feuille de route axée sur des résultats en vue d'un règlement permanent du conflit israélo-palestinien prévoyant deux États" ([S/2003/529](#)).

Gergana Noutcheva, "Institutional Governance of European Neighbourhood Policy in the Wake of the Arab Spring", *Journal of European Integration*, 2 janvier 2015, vol. 37, n° 1, p. 19-36.

OSCE, *Ukraine. Presidential election. 31 October, 21 November and 26 December 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*.

OSCE, *Republic of Belarus Parliamentary elections 17 October 2004 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*.

OSCE, *Republic of Azerbaijan. Presidential election. 15 October 2003 OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*.

OSCE/ODIHR Election Observation Mission et Georgia, *Parliamentary Elections 2003, Post-election Interim Report* 3-25 November 2003.

Oxford Analytica, "Azerbaijan: Power transferred in flawed election", 22 octobre 2003.

Parlement Européen, *Résolution du Parlement européen - Union pour la Méditerranée - P7\_TA(2010)0192*.

Parlement Européen, *Résolution du Parlement européen. Processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée - P6\_TA(2009)0077*.

Eric Philippart, "The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of an Ambitious Scheme", *European Foreign Affairs Review*, 2003, n° 2, p. 201-220.

Romano Prodi, *L'Europe et la Méditerranée : venons-en aux faits*, UCL - Université Catholique de Louvain-la-Neuve, 2002.

Romano Prodi, "L'Europe élargie - Une politique de proximité comme clé de la stabilité". "Paix, sécurité et stabilité— Dialogue international et rôle de l'UE" - Sixième conférence mondiale du réseau ECSA. Projet Jean Monnet."

Jacques Rupnik, *Géopolitique de la démocratisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 331 p.

Raffaella Del Sarto et Tobias Schumacher, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review*, 2005, vol. 10, n° 1, p. 17-38.

Tobias Schumacher et Michelle Pace, *Conceptualizing Cultural and Social Dialog in the Euro-Mediterranean Area*, New York, Routledge, 2007.

Silvia Serrano, "La Géorgie post-soviétique : lost in transition ?", *Revue Tiers Monde*, 1 mars 2008, n° 193, n° 1, p. 67-90.

Javier Solana, *Une Europe sûre dans un monde meilleur - Stratégie européenne de sécurité*, Brussels, European Union, 2003.

Emil Souleimanov, *Understanding Ethnopolitical Conflict: Karabakh, South Ossetia, and Abkhazia Wars Reconsidered*, Palgrave Macmillan, 2013, 264 p.

Elsa Tulmets, "Experimentalist Governance in EU External Relations: Enlargement and the European Neighbourhood Policy", in *Pioneer Europe?: testing EU foreign policy in the neighbourhood*, Baden-Baden, Nomos, 2008, p. 297-325.

Elsa Tulmets, "Policy adaptation from the enlargement to the neighbourhood policy: a way to improve the EU's external capabilities?", *Politique européenne*, 2007, n° 22, n° 2, p. 55-80.

[Règlement](#) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage.

Alvaro de Vasconcelos, "L'Union européenne et ses voisins du Sud", in *Géopolitique de la démocratisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

Andrew Wilson et Nicu Popescu, "Russian and European neighbourhood policies compared", *Southeast European and Black Sea Studies*, 1 septembre 2009, vol. 9, n° 3, p. 317-331.

Andrei Zagorski, [Russia's neighbourhood policy](#), ISS, 2012.

"EU-Russia Summit. [Joint Statement](#). 300th anniversary of St.-Petersburg - celebrating three centuries of common European history and culture. 9937/03 (Presse 154)".

---

Depuis 2004, la Politique européenne de voisinage instaure un cadre général pour les relations de l'UE avec ses 16 États voisins les plus proches géographiquement. Ce cadre offre une coopération renforcée et un accès au marché européen par le biais de plans d'actions bilatéraux devant, à terme, aboutir à des accords d'association. Il est complété par trois volets régionaux, l'Union pour la Méditerranée, la Stratégie pour la mer Noire et le Partenariat oriental. L'Union pour la Méditerranée et le Partenariat Oriental comportent un cadre multilatéral prenant la forme d'une série d'institutions partagées (Assemblée euro-méditerranéenne, Euronest, sommets réguliers).

Les bouleversements géopolitiques majeurs engendrés par les printemps arabes au Sud de la Méditerranée depuis 2011 et par le conflit en Ukraine depuis 2014 poussent l'Union européenne à réviser en profondeur son action dans le voisinage. Le succès de cette réforme et de sa mise en œuvre est essentiel dans l'affirmation de l'UE comme acteur international.

Pour cette raison, la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure ont publié en novembre 2015 une communication sur la réforme de la Politique européenne de voisinage.

---

Publication du

**Service de recherche pour les députés**

*Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen*



PE 595.865  
ISBN 978-92-846-0489-0  
doi: 10.2861/495274

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire.