

## Institut d'Etudes Européennes de l'Université Saint Louis

# LA POLITIQUE DE VOISINAGE DE L'UNION EUROPEENNE

## Réforme ou refonte<sup>1</sup>

Si la politique de voisinage a pu avoir des effets positifs dans certaines circonstances ou situations particulières, il est généralement admis qu'elle n'a pas eu globalement le succès que l'on en attendait. Ainsi le *livre vert* de la Commission reconnaît- il *ad limina* que la Politique de voisinage n'a pas toujours *su « offrir une réponse adéquate aux récents développements aux frontières de l'UE ni répondre aux aspirations des partenaires non plus qu'aux intérêts bien compris de l'UE ... »*

### Les raisons d'un demi-échec

L'instabilité croissante et l'émergence de conflits ouverts ou larvés, sur le flanc Est de l'UE comme sur son flanc Sud, ont empêché la politique de voisinage de se développer selon les plans prévus. On a assisté en dix ans *« à une véritable démolition géopolitique du voisinage où l'influence de l'UE a été remplacée par celle de puissances régionales établies ou émergentes »* [ **Debié** ]. Par ailleurs la perception de la politique de voisinage a évolué dans la mesure où l'Union et ses valeurs *ne sont plus vues comme un modèle politique idéal par les populations des pays concernés pour lesquelles les vraies priorités du moment sont le développement, la stabilité politique interne et un minimum de bien – être dans leur vie quotidienne* [ **Mirel , Koelher, Kempf et Saenz-Diez**]

A côté de ces causes externes , il est généralement admis que les mécomptes de la politique de voisinage trouvent aussi leur origine dans des faiblesses intrinsèques .

---

<sup>1</sup> La présente note est une tentative de synthèse des interventions faites à l'occasion du Colloque organisé par l'Institut d'Etudes européennes de l'Université Saint Louis le 3 février 2015, complétées par les contributions de diverses personnalités à titre individuel ou de think tanks dans le cadre de consultations et de débats organisés à l'initiative de l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Saint Louis au cours du dernier trimestre , suite à la présentation du Livre Vert de la Commission sur la politique de voisinage . Cette note qui ne prétend pas être exhaustive s'est concentrée sur la question de la « conception » d'une politique de voisinage pour l'avenir plus que sur les considérations détaillées présentées au sujet de l'actualité récente dans la mesure où elles n'avaient qu'un rapport lointain ou indirect avec le sujet principal .

### **Ambigüité des objectifs**

L'article 8 du TUE se borne à énumérer des banalités (espace de bon voisinage, coopération étroite et pacifique) mais ne donne aucun cap. Par la suite, l'orientation choisie fera penser que le but implicite est une assimilation progressive des voisins au modèle européen avec une adhésion en point de mire, du moins pour le flanc Est ( voir dans ce sens la communication de 2003 « *Wider europe* » , l'UE vue comme « *puissance transformatrice*<sup>2</sup> » ou « *structurante* »<sup>3</sup>, le « *tout sauf les institutions* » de Romano Prodi ou la formule de Stefan Füle, commissaire à l'élargissement laissant entendre que l'ambition de la politique de voisinage pouvait aller jusqu'à « *l'adhésion moins 1%*<sup>4</sup> » soit *de facto* une adhésion. Cette vision correspond en fait à « *un âge d'Or* » [Koehler] de l'Europe « *où tout semblait possible dans le sillage du cinquième élargissement* » [ Lannon, Leray ].

### **Approche trop abstraite, trop rigide et trop uniforme**

*La politique de voisinage est la fille directe de la politique d'élargissement au niveau des principes, des méthodes et des instruments [ Mirel ].* Même logique de *transfert normatif* et même *boite à outils* inspirée des accords de pré- adhésion qu'il s'agisse de l'aide financière, de la mobilité ou de l'intégration des marchés, le tout conditionné par des exigences croissantes en matière de respect des valeurs démocratiques. **De l'avis général**, la standardisation et la rigidité des instruments employés - caractéristiques de la manière d'opérer de l'Union en interne – a amené cette dernière 1°) à ignorer l'extrême variété des situations non seulement entre le flanc Sud et le flanc Est mais aussi à l'intérieur de chacun de ces sous- ensembles 2°) à imposer à ses partenaires sans distinction un carcan normatif et des exigences en matière de respect des valeurs démocratiques « *sans finalité affichée* » [Follebouckt ], de plus en plus difficile à accepter .

### **Asymétrie dans la définition du partenariat**

Si l'UE a su résister à la tentation messianique des Etats Unis dans leur croisade pour la démocratie, elle n'a pas toujours su ménager la sensibilité de ses voisins faute de reconnaître les contraintes induites par le contexte historique, politique et social qui conduisent à relativiser, dans certaines limites, le concept de valeurs démocratiques : valeurs universelles *versus* valeurs de l'Union [ Lannon ], *attractivité* variable des valeurs occidentales aux yeux des autres [Estiévenart]. Ce comportement paternaliste, unilatéral et prescriptif a pu donner l'impression que l'UE « *n'admettait pas l'altérité* » [ Kempf, Nothomb ] et se refusait à un *dialogue entre égaux*, seul moyen pourtant d'assurer la *co -formulation* et donc l' *appropriation / Ownership* de la politique de voisinage par nos partenaires [ Mirel, Koehler, Saenz-- Diez ]

<sup>2</sup> Heather Grabbe "The EU transformative power" MacMillan 2006

<sup>3</sup> Voir Susan Strange ( Macmillan 2002 )

<sup>4</sup> Déclaration devant le PE octobre 2010

## Absence de vision stratégique

Faute de consensus sur les finalités de l'Union ( pour **Sarius-Wolski**, *la faiblesse de la politique de voisinage est d'abord liée la faiblesse de l'UE* ) et faute de vision stratégique sur « *l'organisation des espaces* » [ **Koelher** ] et notamment sur la problématique complexe de la place des voisins des voisins, la politique de voisinage « *a eu peu d'influence réelle sur la tournure récentes des évènements et elle se situe sous la ligne du radar* » [ **Leray** ] . Cette « *absence de géopolitique dans les gènes de l'UE* » [ **Mirel** ] a conduit à des mécomptes graves aussi bien sur le flanc Sud où l'Union n'a rien compris au phénomène des printemps arabes [ **Kempf** ] que dans la crise ukrainienne laquelle « *résulte largement de l'absence de densité stratégique de l'UE qui, en refusant de se définir par ses frontières, prétend établir un nouvel espace politique ordonné uniquement par la norme sociétale et l'économie libérale* » [ **Dufourcq** ]

## Pour une politique de voisinage plus globale et mieux ciblée

La politique de voisinage, faute de lignes directrices claires au départ, s'est bornée à essayer de consolider l'environnement immédiat de l'UE en appliquant *mutatis mutandis* les mêmes recettes que celles qui avaient présidé à son propre développement. Ce défaut d'imagination dans un monde changeant combiné à la rigidité et l'uniformité du dispositif au nom d'une fausse rationalité a nui à l'efficacité de son action et à la poursuite des intérêts bien compris de chaque partie prenante. Pour remédier à ces faiblesses, il importe de repenser la politique actuelle selon les grandes lignes suivantes.

### ● Requalifier les objectifs

il est vrai que la politique de voisinage, selon l'article 8 du TUE, n'avait à l'origine d'autre objectif que la création d'un espace de prospérité et de bon voisinage [ **Mingarelli** ] lequel sera axé par la suite sur le concept de « *communauté économique de voisinage élargie* » sans que l'on sache exactement à quoi correspondait ce concept [ **Lannon** ] . Cette définition *a minima* qui faisait abstraction de la notion d'intérêts réciproques ignorait aussi les dimensions essentielles de stabilité et de sécurité. Or l'expérience a rapidement démontré les limites de cette vision et c'est à juste titre que, laissant de côté un certain irénisme, les notions *d'intérêt*, de *sécurité*, et de *stabilité* ont trouvé leur juste place dans le **Livre vert** de la Commission. Dans cette nouvelle optique, la PdV devrait ajouter à ses objectifs généraux : *les intérêts sécuritaires dans le domaine de l'énergie et de la lutte contre le terrorisme* [ **Emerson** ], *la question de la maîtrise des flux migratoires ainsi que les questions de défense et de sécurité au sens large* [ **Leray** ] et parmi celles -ci *le renseignement, la formation militaire, le prêt bail* [ **Debié** ] ainsi que *des moyens de sécurisation de l'espace maritime européen* [ **Lhuissier** ] autant de nouvelles tâches et de nouvelles responsabilités qui posent la question du *positionnement* de la politique de voisinage dans le champ de des compétences de l'UE .

- **Repositionner la politique de voisinage**

La volonté de singulariser la politique de voisinage comme une *politique à part entière* a conduit à s'éloigner des schémas classiques de la politique étrangère. Or, qu'on le veuille ou non, les pays voisins restent d'abord et avant tout des pays étrangers à l'Union et, à ce titre, ils ont vocation à relever au premier chef de la politique étrangère qu'il s'agisse des *logiques* à appliquer ou des *instruments* à mettre en œuvre. Il n'y a pas de différence de *nature* entre la politique de voisinage et la politique étrangère mais une différence *d'intensité* dans le sens où, en fonction des intérêts bien compris de l'Union, une attention particulière doit être accordée aux pays limitrophes *lato sensu* pouvant comporter la mise en œuvre de procédures et de moyens *ad hoc*. Le **Livre vert** semble d'ailleurs faire sienne cette conception puisqu'on peut y lire à la page 2 « *an effective ENP needs to be closely integrated into an overall EU foreign policy with a comprehensive approach using all instruments both of the EU and of Member States...* ». Il est vrai que deux pages plus loin, le même Livre vert s'interroge paradoxalement sur l'opportunité de mieux intégrer la PESC et la PESD dans la politique de voisinage ! : « *Should CFSP and CSDP be better integrated in the ENP framework ?* ». Ces deux assertions contradictoires traduisent bien les ambiguïtés persistantes sur la *place et le contenu* de la politique de voisinage, ambiguïtés qui doivent impérativement et rapidement être levées à peine de compromettre l'avenir de la PdV [Leray]. La réalité est que plus son champ géographique et matériel s'étendra et plus il sera difficile de distinguer la PdV de la politique étrangère, ce qui pose accessoirement la question de sa *visibilité* ; à noter que celle-ci est déjà en partie compromise dans le dispositif actuel par le rôle joué par les Nations Unies et les agences [Mingarelli].

- **Redéfinir le champ géographique**

*La démolition géopolitique* [Debié] du voisinage traditionnel et les *adhérences* multiples – idéologiques, ethniques, religieuses – qui rattachent de proche en proche le sort de chaque ancien voisin à des querelles ou des conflits extérieurs qui le dépassent conduisent à s'interroger sur la pertinence du champ actuel de la PdV. Pour certains, il est difficile de revenir sur sa délimitation actuelle avec ses deux sous-ensembles méridional et oriental, la problématique *des voisins des voisins* pouvant être réglée par l'insertion d'une *clause ad hoc de consultation / coopération* [Mirel]. Pour d'autres, la définition du champ géographique de la PdV devrait s'inspirer d'autres concepts (profondeur du champ stratégique, arcs de crise, stratégie indirecte etc.) qui conduiraient à prendre en considération selon les analyses : l'Arabie, le Golfe, le Sahel, l'Iran, la Pakistan, l'Afghanistan et la totalité de l'espace post soviétique y compris l'Asie Centrale [Emerson] ; l'aire atlantico – saharienne, prolongement naturel de la zone maghrébine – méditerranéenne dans une *logique verticale* euro-africaine [Dupuy qui a aussi évoqué dans ce contexte les configurations classiques 5 + 5 et 5+ 5+ 5], ou bien encore un ensemble plus vaste allant de l'atlantique à l'Oural et du cap Nord au Sahel qui redonnerait à l'Europe sa *place centrale* au croisement de l'Eurasie, l'Euro-méditerranée et l'Euro atlantisme [Dufourcq]

- **Repenser les modalités de l'action** (différenciation, concentration et interlocuteurs)

### *Différenciation*

La mise en perspective – politique et géographique - de la problématique **des** voisinages permettra de mieux appréhender la situation spécifique de chaque pays destinataire et d'ajuster au plus près la réponse à y apporter (*more tailored cooperation*). La nécessité d'une différenciation accrue est pleinement reconnue par le **Livre Vert** qui parle d'un véritable « *challenge of differentiation* » et qui admet que « *although the concept of differentiation has been present from the start , individual countries do not always find their specific aspirations sufficiently reflected* » ; pour y remédier il est suggéré d'avoir recours à « *some kind of variable geometry with different kinds of relationships for those partners choosing different levels of engagement* » . Cette approche a été **unaniment** partagée étant entendu qu'elle doit s'appliquer non seulement à la dualité irréductible des deux flancs Est et Sud mais aussi, à l'intérieur de ces deux sous - ensembles, à chaque pays destinataire. Dans ce contexte il a été observé que le processus de différenciation - qui ne doit pas être la source de discriminations indues - pourrait être facilité par le recours à des *clauses d'évolution* sur base de rapports périodiques, à insérer dans chaque accord [ **Mirel** ]

### *Concentration et flexibilité*

A côté de son caractère trop uniforme, l'autre faiblesse de la politique de voisinage réside dans sa *dispersion* entre un trop grand nombre de domaines et d'initiatives qui ne correspondent pas toujours aux objectifs poursuivis par l'UE ni aux demandes prioritaires des destinataires. Il importe donc de passer en revue le périmètre des *plans d'action* pour focaliser le contenu de la coopération sur les infrastructures ou les actions destinées à satisfaire les besoins concrets et immédiats des populations et ainsi , en gagnant leur adhésion , de faciliter les réformes ultérieures . Cette démarche *réaliste et pragmatique* revendiquée aussi bien dans le cas de l'Ukraine [ **Dugoin – Clément et Ostroushko** qui ont parlé de *tangible development* ] que pour le flanc Sud [ **Mirel , Nothomb, Saenz-Diez , Kempf** ] a de surcroît l'avantage de faciliter l'appropriation de la PdV par les différents destinataires. L'établissement de priorités devrait aussi permettre d'intensifier le soutien en faveur de pays confrontés à des défis particuliers – voire existentiels - lorsque ces pays revêtent un intérêt stratégique majeur pour la stabilité de toute une région [ **Debié** qui propose de concentrer un maximum de moyens sur les pays clés, vraiment motivés ] . Enfin plus de *souplesse* et de *flexibilité* constituent la meilleure réponse au souci relevé dans le **Livre vert** de disposer d'instruments capables de faire face aux changements brutaux intervenant dans l'environnement immédiat de l'UE.

### *Les interlocuteurs*

Les interlocuteurs obligés de l'UE restent le pouvoir politique et les administrations en place ; à cet égard il importe d'éviter les « *doubles standards* » ou les « *deux poids, deux mesures* » dictés uniquement par *des intérêts économiques, migratoires ou sécuritaires qui ne sont pas compatibles avec les valeurs avancées par l'Union* [Saenz-Diez]. Au-delà des interlocuteurs obligés, l'expérience montre qu'aucune politique de voisinage ne peut produire ses fruits si elle n'est pas soutenue par un large *consensus* au sein de la population. Dans cette optique, une importance toute particulière doit être accordée, non seulement aux ONG mais à la *jeunesse* et à la *société civile* en général [ Mirel , Dupuy qui voit dans l'association étroite de la société civile parallèlement aux acteurs étatiques un facteur décisif de ce qu'il appelle la « *sécurité profonde* » ] . Enfin, les *organisations régionales* - les « *belles endormies* » [ Dupuy ] - malgré certaines faiblesses dues aux divisions et aux rivalités ( voir entre autres l'Union du Maghreb arabe , laissée en jachère depuis sa création en 1989... ) ont un rôle à jouer notamment dans le domaine du commerce, du transport , de l'énergie et des flux migratoire [ Mirel , Dupuis ]

## La dialectique du centre et de périphérie

La politique de voisinage présente deux visages : le premier orienté logiquement vers l'extérieur de l'Union et l'autre tourné vers l'intérieur. Ces deux *facettes* d'une même réalité politique s'influencent mutuellement et la question se pose de la meilleure articulation possible entre les intérêts contradictoires que cette dualité peut générer.

- **Voisinage et agenda nationaux : l'équilibre Est /Sud**

L'équilibre entre flancs Est et Sud n'est pas le résultat de facteurs extérieurs qui voudraient que la situation aux frontières communes - orientale d'une part et méridionale d'autre part - exige une attention *exactement* égale. Il est d'abord le produit d'une *divergence d'appréciation* des intérêts nationaux en fonction de la position géographique de chaque EM (ce que **Rupnik** appelle les *agendas concurrentiels*) et de la nécessité de pondérer en conséquence les engagements de l'Union. Ainsi, chronologiquement et politiquement, le Partenariat oriental (Prague 2009) répond à l'Union pour la Méditerranée (Paris 2008). Quelles que soient les critiques fondées qu'appelle ce qui n'est, au fond, qu'une forme de clientélisme [ **Saenz –Diez** ] il est difficile de s'y soustraire car il en va de la cohésion interne de l'Union . Il importe cependant de veiller à ce que ce balancement entre l'Est et le Sud - pour partie *objectivement* justifié et pour partie *subjectivement* construit - ne soit pas la cause d'anomalies préjudiciables à l'efficacité de la PdV ...

Plus généralement, l'interférence des Etats Membres avec la politique de voisinage peut être perçue de deux manières : *positivement* lorsque des EM ayant des liens particuliers avec un voisin s'entremettent pour rechercher une solution comme ce fut le cas de la Pologne et de la Lituanie lors de la révolution orange en Ukraine [ **Mirel** ] ou *négativement* lorsque les intérêts régionaux ou sous- régionaux des EM parasitent la recherche d'une solution consensuelle conforme à l'intérêt général [ **Nothomb** ] ou lorsque

l'activisme unilatéral des Etats brouille la visibilité de l'action commune entreprise au nom de l'EU [ **Saenz –Diez , Sarius-Wolsky** ] .

- **Voisinage et politiques internes**

La *politique de l'énergie* entretient un rapport étroit avec la question du voisinage dans la mesure où une partie notable des approvisionnements de l'UE en énergies fossiles, encore largement présentes dans le mix européen provient de régions voisines de l'Est et du Sud. Un renforcement de la relation avec ces pays peut donc apparaître *a priori* comme un moyen privilégié de garantir la sécurité énergétique de l'Union [ **Emerson** ]. Cependant l'attitude non coopérative de la Russie et les tensions croissantes sur le flanc sud ont contraint l'UE a approfondir l'alternative – au moins partielle - que constitue une véritable *Politique commune de l'énergie* pour rendre l'Europe plus indépendante et plus solidaire ce qui revient à minorer Le poids du voisinage. Au sud, l'instabilité qui s'installe dans le sillage des printemps arabes contrecarre les projets européens (photovoltaïque, inter connexions etc.) et conduit , là aussi, à la recherche de solutions internes . Sans entrer dans le détail d'une problématique complexe , le cas de l'énergie illustre bien la difficulté de concevoir une politique de voisinage cohérente dans un contexte périphérique troublé et en l'absence d'une stratégie globale de l'UE qui supposerait des arbitrages délicats entre des intérêts nationaux ultra sensibles .

L'autre exemple de l'imbrication entre la logique de voisinage et les contraintes internes concerne les *flux migratoires*. Nul ne conteste que des mesures favorisant progressivement la liberté de circulation des ressortissants des pays limitrophes fassent partie intégrante d'une politique de voisinage (*market, money and mobility...*). Mais l'instabilité grandissante - pour ne pas dire le chaos – qui s'installe sur l'autre rive de la Méditerranée avec les pressions qui en résultent sur la frontière commune, conjuguée à l'absence d'une véritable *politique migratoire européenne* dotée de moyens à la hauteur des défis, rend cet objectif plus qu' aléatoire . De surcroit ce volet de la politique de voisinage est devenu un enjeu majeur de *politique intérieure* dans plusieurs Etats membres et l'un des motifs de la critique de plus en plus acerbe du projet européen. Là encore on peut mesurer combien la problématique du voisinage et les politiques internes de l'UE comme celles de ses EM sont inextricablement mêlées. D'autres exemples (commerce, agriculture...) de cette imbrication d'intérêts souvent contradictoires pourraient être cités qui montrent que la question sensible de la répartition des bénéfices de la PdV , non seulement entre l'Union et ses voisins mais aussi entre les Etats membres eux-mêmes, ne peut être éludée .

Sur un plan plus général plusieurs contributeurs ont observé que l'inclusion souhaitable des aspects sécuritaires et de défense à côté des aspects relatifs aux flux migratoires, en multipliant les enjeux, donne un tout autre *format* à la politique de voisinage avec une double conséquence : sur le plan *politique*, la nécessité d'envisager un portage au plus haut niveau ( le Conseil Européen ) et sur le plan *fonctionnel* , la nécessité, de réfléchir à une

*refonte* totale du dispositif actuel sous l'égide de la politique étrangère et de la politique de sécurité/défense, en parallèle avec la relance de cette dernière [ **Leray , Debié** ] .

- **Voisinage et identité**

L'ambition de la politique de voisinage était clairement d' « *exporter aux marges de l'Union le modèle post westphalien de l'UE basé sur le recul de la notion de frontière et de la souveraineté* » [ **Franco** ]. Or la porosité voulue et assumée entre les deux espaces , les ambiguïtés *téléologiques* ( perspectives d'adhésion plus ou moins implicites ) , un *modus operandi* directement inspiré du dispositif de préadhésion , la confusion possible avec d'autres processus d'adhésion entamés parallèlement ( Balkans occidentaux , Turquie ) , brouillent le tableau et font perdre de vue la spécificité intrinsèque et la *raison d'être* de l'Union . Le citoyen, encore sous le coup d'un élargissement inédit par sa rapidité et son ampleur , maltraité par la crise , de plus en plus critique vis -à vis d'une gouvernance à la fois lointaine et tatillonne , ne comprend pas le bien-fondé de ce qui est perçu comme une *fuite en avant* . Et ce d'autant plus que les mérites allégués de la PdV ( création d'un environnement démocratique, de stabilité et de sécurité etc. ) sont loin d'être démontrés ... Sans parler du cas extrême de l'Ukraine où la politique de voisinage est passée brutalement du statut théorique de *solution* à celui, bien réel , de *source de crise* et même de crise aigüe, susceptible de dégénérer en conflit ouvert avec un très grand voisin un peu négligé et irrité par des effets collatéraux mal évalués ( problématique des rapports entre OTAN et PdV ) . Enfin, la notion de *frontière* - directement remise en cause par une certaine vision de la politique de voisinage [ **Dufourcq** ] - revient en force dans le débat d'idées « *à la fois comme outil de fabrication des identités et comme support de l'appartenance* »<sup>5</sup> . Or cette définition applicable à l'Etat - nation vaut aussi *mutatis mutandis* pour l'UE pour peu qu'on lui reconnaisse une autre vocation que celle d'un conglomérat sans âme, soudé par les seuls intérêts du marché et la communion approximative dans un vague idéal démocratique.



Le mirage d'un troisième cercle (« le cercle des amis ») où quelques heureux élus convertis aux valeurs de la démocratie par la magie de la *transformative power*, s'agrègeraient au projet européen originel pour en parfaire la logique marchande - avec le risque d'en diluer les ambitions - n'a pas résisté aux graves désordres apparus sur les marches maritimes et terrestres du continent. La fausse logique du *glacis territorial*, nécessairement disparate, déstructuré, et mal arrimé au centre a vécu et la politique de voisinage qui en était l'expression a, en partie, perdu sa raison d'être, du moins sous sa forme actuelle. Devant les lourdes hypothèques qui pèsent sur l'avenir , celle de « *l'islam politique devenu dans le monde arabo – musulman une véritable idéologie de remplacement* » [ **Kempf** ] et celle de la Russie « *puissante et coercitive dans son étranger proche* » [ **Boulègue** ] , la plupart des

<sup>5</sup> Voir Anne-Laure Amilhat-Szary "Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui » PUF 2015

contributeurs ont reconnu la nécessité d'une évolution de la PdV vers plus de réalisme , plus de pragmatisme , plus de différenciation , plus de flexibilité , plus de concentration etc. . Derrière ces mots se profilent en fait **deux options** principales, elles-mêmes susceptibles de nombreuses variantes :

A ) **Une réforme du cadre actuel de la PdV** i) qui garderait inchangé son *champ géographique* tout en accordant plus de poids à la consultation *des voisins des voisins* ii) qui donnerait la priorité au développement socio-économique et à l'amélioration immédiate du sort des populations par rapport aux réformes démocratiques lesquelles en seraient facilitées d'autant le moment venu iii) qui intégrerait la question des flux migratoires et la dimension sécuritaire en complément de ses objectifs principaux . Cette réorientation serait complétée sur le plan opérationnel i) par une meilleure adéquation du contenu des accords à la réalité des situations sur le terrain (typologie plus souple, clause d'évolution etc. ) ii) par l'établissement d'un véritable partenariat d'égal à égal avec une attention toute particulière portée à la société civile et à la jeunesse iii) enfin, par l'attribution à la PdV de moyens financiers à la hauteur des enjeux ( ligne budgétaire accrue , facilité BEI élargie , garanties , éventuellement cofinancement avec le Golfe pour le flanc Sud )

B **Une refonte plus radicale : l'Union** a vécu sur l'illusion qu'elle pouvait *définir et modeler* son voisinage à sa guise alors que le voisinage est une *donnée* non seulement géographique mais géopolitique et socio - culturelle (« *les voisins sont ce qu'ils sont et non ce qu'on voudrait qu'ils soient* »). Pour combattre cette illusion Il importe : i) d'élargir le champ de la politique de voisinage à tous les pays / acteurs politiques situés sur le pourtour de l'UE dont le comportement peut affecter, directement ou indirectement, ses intérêts essentiels et sa sécurité ii) de donner aux dimensions sécuritaire et de défense ainsi qu' à la maîtrise des flux migratoires toute la place qui leur revient . Cette nouvelle définition de la *géographie* et du *contenu* de la politique de voisinage pose inévitablement la question de son rapport à la PESC/ PESD et d'une *autonomie* factice née dans un contexte historiquement dépassé aussi bien en ce qui concerne les aspirations des voisins que les ambitions de l'Union à leur égard... La réponse réside donc dans un retour de la politique de voisinage dans le giron de la politique étrangère *lato sensu* pour devenir une partie intégrante de la « grande stratégie » de l'UE (encore à définir !) plutôt qu'une construction ambiguë, fondée sur des concepts datés et dont le côté artificiel apparaît chaque jour un peu plus. A noter que cette inclusion n'empêcherait la PdV de garder sa spécificité grâce à sa cohérence doctrinale propre, un éventail d'instruments *ad hoc* adaptés à la diversité des situations et un financement garanti à l'intérieur d'une enveloppe.

Quelle que soit l'option choisie , il faut souhaiter que l'indispensable réforme de la politique de voisinage puisse intervenir rapidement et que les pressions liées aux intérêts particuliers et aux egos - à l'intérieur des institutions comme entre les institutions - n'entravent pas la recherche réaliste d'un *levier efficace* permettant de promouvoir un environnement plus sûr et mutuellement plus avantageux pour l'UE et ses partenaires obligés .

