

L'UE ET SON VOISINAGE : COMMENT STABILISER L'ARC DE CRISE ?

Elvire Fabry | *Chercheuse senior, Institut Jacques Delors*

Natalia Martin | *Assistante de recherche, Institut Jacques Delors*

Luc Vincent | *Assistant de recherche, Institut Jacques Delors*

L'instabilité croissante du voisinage de l'Union européenne est une préoccupation majeure à la fois des gouvernements nationaux et des dirigeants politiques européens. L'effondrement de plusieurs pays de la région méditerranéenne, l'afflux de réfugiés, le développement de réseaux terroristes menaçant les Européens d'attaques meurtrières, les conflits gelés dans le voisinage oriental et les relations difficiles avec la Russie ont un impact profond sur toute l'UE. Comprendre les turbulences du voisinage exige de mobiliser des expertises variées qui permettent d'avoir une approche globale des défis actuels. À cette fin, l'Institut Jacques Delors a réuni chercheurs, praticiens et responsables politiques de différents horizons pour débattre des moyens nécessaires à la stabilisation du voisinage de l'Union lors de la septième édition de son Forum européen des Think Tanks. Consacrée à l'UE et son voisinage, ce forum s'est tenu à Valette, les 27 et 28 février 2017, avec le soutien de la Présidence maltaise du Conseil de l'UE. (programme en annexe). Cette synthèse reprend les principaux éléments de cette réflexion collective amorcée avec Enrico Letta, Président de l'Institut Jacques Delors, et Joseph Muscat, Premier ministre maltais et menée ensuite sous la règle de Chatham House.



Les Européens ne peuvent entreprendre de s'engager plus activement dans leur voisinage pour contribuer à la stabilisation de la région sans au préalable s'attaquer à divers dysfonctionnements internes de l'UE elle-même.

Un déficit de mise en œuvre des décisions

La réponse européenne aux crises mérite un meilleur suivi des décisions prises. Dans le cas de la gestion de la crise financière, les chefs d'États et les représentants des institutions communautaires ont annoncé

des plans de sauvetage et d'investissements successifs, sans mise en œuvre satisfaisante des mesures adoptées. L'opinion publique et les marchés attendaient des réalisations concrètes, alors que le déficit de mise en œuvre a retardé la relance économique. L'idée de nommer un commissaire chargé du suivi des décisions prises par le Conseil européen pourrait ainsi être étudiée.

Le problème est le même pour la gestion des enjeux migratoires, particulièrement importants pour l'île de Malte, située au cœur de la Méditerranée. La décision

ambitieuse de créer des gardes côtes et gardes-frontière européens n'a donné lieu, depuis septembre 2016, qu'à une mise en œuvre lente et incomplète alors que les attentes de l'opinion publique sur le contrôle des frontières sont très fortes.

Plus de leadership politique face à la montée des populismes

Pour surmonter les crises actuelles, il faut un leadership politique fort au niveau des États membres de l'UE : des leaders nationaux prêts à devenir des leaders européens et non des champions de la stigmatisation de « Bruxelles ».

Les 60 ans du Traité de Rome, célébrés en mars 2017, devraient être vus moins comme une simple commémoration et plus comme un tournant de l'histoire de l'UE, marqué par une forte politisation de l'agenda européen et l'urgence d'une stabilisation du voisinage européen. Les dynamiques internes des États membres de l'UE rendent néanmoins cet exercice délicat car les forces qui politisent les enjeux européens sont en majorité hostiles à l'UE. Ces forces populistes attaquent l'Europe et toute forme d'intégration supranationale, en appelant à renforcer la souveraineté nationale et à reprendre le contrôle des frontières. Faire partie de l'UE ne signifie pas renoncer à sa souveraineté mais bien tenter de la retrouver, car divers enjeux et le contexte de la mondialisation ne permettent plus d'agir seul à l'échelle d'un pays. Cette politisation, qui porte aujourd'hui sur des défis comme les migrations, la sécurité et la défense, est donc une opportunité à saisir pour bien anticiper les grandes mutations à l'œuvre dans le monde et démontrer la valeur ajoutée de l'Europe pour nos concitoyens.

Une solidarité européenne bien comprise

Ces dernières années, les Européens ont d'ailleurs manqué l'opportunité de faire valoir les deux valeurs cardinales de l'UE sur lesquelles repose leur souveraineté collective : la solidarité et la responsabilité. La solidarité ne peut être ni à la carte, ni à sens unique : on ne peut la solliciter auprès des autres lorsque l'on en a besoin et se faire oublier lorsque d'autres vous sollicitent. Bien qu'étant un des États de l'UE les plus exposés à la crise migratoire depuis une décennie, Malte a ainsi pris la décision d'accueillir des demandeurs d'asile venant de Grèce et d'Italie. Mais alors que certains pays ont demandé à l'Allemagne de faire preuve de solidarité après la crise économique

de 2008, cette solidarité a manqué lorsque Berlin a demandé à ses partenaires de faire preuve de solidarité face à l'urgence de l'accueil d'un million de réfugiés sur son territoire. Compte tenu de l'impact majeur de cet enjeu pour l'avenir de l'UE, l'esprit de coopération doit être développé entre les États membres et avec leurs voisins de l'Union. Ce dialogue avec le voisinage doit être franc et inclusif, en particulier avec les pays d'Afrique du Nord et de la Méditerranée orientale.

Protéger sans protectionnisme

Aujourd'hui l'Europe a un choix à faire entre la protection et le protectionnisme. Cela concerne l'économie, la sécurité ou les politiques sociales. Lorsque les peuples demandent à être protégés des excès de l'ouverture du commerce, on ne leur propose que des barrières tarifaires et des murs pour garder les étrangers dehors. De même, les peuples ont besoin de protection et veulent se sentir en sécurité chez eux, alors que la demande de protection n'a rencontré jusqu'à maintenant qu'une offre protectionniste. Il faut répondre à la demande légitime de protection pour ne pas laisser les extrêmes s'accaparer seuls de la réponse à apporter.

L'Europe différenciée

Il est primordial que l'Europe parle d'une seule voix. Mais la recherche de l'unité à tout prix ne peut être la seule feuille de route. Pour ce qui est des questions migratoires, l'on peut rechercher l'unité sur les aspects externes avant d'essayer de converger sur les questions de gestion intérieure. Si la seule manière de rester unis est de ne pas agir alors il est préférable d'être un peu désuni et d'agir, sans être otage du plus petit dénominateur commun. La composition de l'UE actuelle oblige à avancer vers une Europe différenciée sur des sujets comme la défense ou le pilier social afin d'obtenir plus de résultats.

Les défis du voisinage sont nombreux, et varient tout autant entre le voisinage oriental et le voisinage méditerranéen, que d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre. Trois axes de réflexion ont ainsi été proposés aux participants de ce Forum européen des think tanks pour analyser comment l'UE peut contribuer de manière plus effective à la stabilisation de son voisinage : la réforme des institutions et des systèmes de sécurité, la coopération économique et l'enjeu migratoire.

1. La consolidation de l'État de droit et la réforme des systèmes de sécurité : deux préalables à la stabilisation du voisinage

Quel regard porter sur les nouvelles priorités de l'engagement européen dans le voisinage méditerranéen et oriental depuis la révision de la politique de voisinage de 2015 ?

1.1. Entre rupture et continuité

Cette révision marque deux ruptures par rapport à l'approche précédente :

- Les Européens sont plus prudents dans la définition d'objectifs normatifs et plus enclins à s'engager dans des initiatives pragmatiques. L'Union cesse d'être présentée comme un pouvoir réformateur capable d'avoir une forte influence vis-à-vis de ces voisins. Bien que l'enjeu ne soit pas le même au Sud et à l'Est, les Européens ont conscience des limites de leurs actions.
- Il y a un débat sur l'étendue du voisinage à prendre en compte, qui varie selon les intérêts nationaux des États membres. Qu'il s'agisse d'un espace étendu ou d'un espace stratégique plus restreint, il faut tenir compte des sous-ensembles régionaux et des interconnexions qui existent dans le voisinage (Afrique du Nord et Sahel, Levant et Golfe, Caucase, ...) et adopter des politiques moins euro-centriques.

Par ailleurs, plusieurs principes, sans être nouveaux, prennent plus d'importance :

- **Stabilisation versus démocratisation.** La stabilisation devient la première priorité politique de la politique de voisinage de l'UE, au détriment de la démocratisation.
- **Différentiation.** En plus d'une distinction entre les enjeux du voisinage Sud et ceux du voisinage Est, l'accent est mis sur la différenciation par pays et des politiques ad hoc adaptées à un contexte local.
- **Appropriation.** L'appropriation des politiques mises en place est un enjeu non seulement pour les États tiers mais pour les États-membres de l'UE.
- **Intérêts versus valeurs.** La nouvelle politique de voisinage se concentre sur la défense des intérêts de l'UE, laissant entière la question de savoir jusqu'à quel point l'on peut réconcilier les intérêts et les valeurs de l'UE.

Parmi les grandes puissances, l'UE occupe une position unique vis-à-vis des partenaires de la région, celle d'être un acteur « non menaçant ». Cela lui permet de développer des relations de confiance plus propices à la coopération. Le revers de la médaille est que ses voisins ne sont pas toujours convaincus par la contribution de l'UE sur le plan sécuritaire. L'absence d'« Européens en uniforme » coopérant de manière visible avec des soldats de l'armée locale, rend plus difficilement perceptible le mantra européen : « pas de développement sans sécurité ; pas de sécurité sans développement ».

Si les Européens sont reconnus pour leurs investissements et leur savoir-faire en matière de bonne gouvernance et de programmes sociaux, il n'est pas toujours facile de démontrer à leurs partenaires en quoi ces politiques favorisent la sécurité. L'influence européenne décroît dans le voisinage, moins à cause de la Russie ou du désengagement américain que de la difficulté de l'UE à s'affirmer. En outre, il ne faut pas sous-estimer l'impact négatif que le Brexit, la tension croissante dans les relations transatlantiques ou l'évolution interne de certains États membres ont sur la crédibilité de l'UE comme partenaire ferme et sérieux.

1.2. Bilan critique de la politique de voisinage

La révision de la politique de voisinage de 2015 a également permis de mettre en évidence un manque d'expertise au sein des institutions communautaires, une approche excessivement technocratique, un déficit d'attention aux besoins locaux et la nécessité de démontrer aux populations des pays voisins les bénéfices des réformes encouragées.

Les programmes européens précédents n'étaient pas assez adaptés aux besoins de chaque pays. Il faut une meilleure évaluation du contexte local pour calibrer les interventions des Européens. Il n'y a pas assez d'appropriation locale de ces réformes ni assez d'engagement des responsables européens à les faire appliquer.

Il y a également un manque de cohérence entre les États de l'UE et les institutions européennes. Cartographier les activités de l'UE et celles des États-membres permettrait de voir plus clairement qui fait quoi. La création d'une *task force* dédiée à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) à Bruxelles permettrait d'assurer ce suivi de ces activités, de mieux les coordonner et de favoriser un engagement ferme sur la durée qui renforcerait d'autant la crédibilité des Européens. Cela contribuerait à une meilleure

responsabilisation des Européens vis à vis de leurs engagements et une compréhension commune de la sécurité qui ferait la jonction entre affaires internes et affaires externes avec le respect de l'État de droit et la protection des droits humains comme point de départ d'une sécurité durable.

1.3. Une réforme des systèmes judiciaires négligée

Les Européens ont négligé la réforme des systèmes judiciaires de leurs voisins. La protection des droits humains contribue directement à une meilleure sécurité. Généralement assez isolé du monde extérieur, les juges ont souvent été des forces peu progressistes et un frein à la transition démocratique. Les accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA) qui exigent une convergence réglementaire devraient permettre de mettre l'accent sur cette modernisation des systèmes judiciaires.

1.4. Des réseaux criminels transnationaux sous-estimés

Le lien entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure est désormais bien établi. Cependant, les efforts faits pour d'une part réduire l'immigration irrégulière et d'autre part, stabiliser le voisinage, ne couvrent pas le problème des réseaux criminels transnationaux, qui sont de plus en plus liés aux questions de contre-terrorisme, de trafic d'êtres humains et des réseaux de contrebandes. La réduction des migrations vers l'Europe n'est en outre pas en soi un vecteur de stabilisation du voisinage.

1.5. Une démocratisation négligée ?

La priorité donnée à la stabilisation sur la démocratisation a également ses limites. En Afrique de l'Ouest, en particulier dans les régions côtières, l'on observe des dynamiques proches de celles du « Printemps arabe » : une population de plus en plus jeune ayant de réelles aspirations démocratiques. L'UE ne doit pas oublier qu'il existe dans ces pays une demande sincère de plus de démocratie – du moins plus forte que l'offre actuelle proposée aux populations. Faire passer la démocratisation après la stabilisation pourrait donc être contreproductif. La stabilisation est souvent considérée comme une réponse à une crise, là où les mesures techniques mises en place de manière transitoires devraient être suivies de réformes plus approfondies permettant d'atteindre des objectifs de long terme.

1.6. États en conflit, États autoritaires, et États réformateurs : une réponse à adapter

Dans l'optique d'une politique *ad hoc* de voisinage, il est aussi important d'établir une typologie claire des partenaires et des situations auxquels l'on a affaire. Trois groupes d'États peuvent être distingués : les États en conflit, les États autoritaires et les États réformateurs.

L'approche de l'UE sur la stabilisation des États en conflit est souvent de privilégier un accord d'unité nationale le plus large et le plus inclusif possible, construit sur un principe de partage du pouvoir, de médiations et d'un accord d'unité. C'est ce qui a été recherché dans les trois grands conflits ouverts du voisinage : la Libye, la Syrie et l'Ukraine. Mais si cela tend à fonctionner à très court terme, sur le long terme, cela est souvent voué à l'échec. Ces accords permettent l'inclusion des élites des factions engagées, sans permettre la participation de la base : une inclusion horizontale sans inclusion verticale.

Les États autoritaires, qui sont nombreux dans le voisinage immédiat de l'UE, sont des partenaires avec lesquels il est difficile d'opérer des réformes de gouvernance et d'affermir l'État de droit. Dans ce cas, l'UE encourage et soutien une plus forte participation de la société civile. En Turquie, l'UE a choisi de réallouer certains fonds destinés aux institutions gouvernementales vers des acteurs de la société civile. En Azerbaïdjan ou en Égypte, elle continue à travailler sur les questions de gouvernance au sein des institutions gouvernementales sans que la résilience du pays ou sa stabilisation ne s'en trouvent renforcées de manière évidente.

Pour autant, les organisations de la société civile qui reçoivent des fonds étrangers font souvent l'objet de campagnes de dé-crédibilisation. S'il est nécessaire de trouver d'autres modèles que le modèle intergouvernemental de financements des réformes, il ne faut pas sous-estimer les pressions exercées sur les organisations non gouvernementales et le risque qu'elles prennent en acceptant des financements européens.

Les États réformateurs tels que la Tunisie, la Géorgie ou la Moldavie, sont les partenaires où l'impact des réformes et le progrès sont les plus importants. Cela tient en grande partie à la volonté commune de voir les réformes mise en œuvre et à l'appropriation mutuelle de la feuille de route des réformes. Néanmoins, l'UE doit toujours veiller à ce que leur non-application ou les alternances politiques ne se transforment pas en facteur de déstabilisation. Il faut simultanément garder à l'esprit que les affaires internes de l'UE ont un impact sur notre crédibilité comme promoteur de



l'État de droit quand certains États européens eux-mêmes ne le respectent pas.

1.7. L'intervention des autres puissances

Pendant que l'UE s'efforce de promouvoir l'État de droit dans son voisinage, d'autres acteurs à sa périphérie, comme la Russie et la Turquie, privilégient un agenda sécuritaire. Créée pour sortir de la confrontation et de la logique guerrière de la géopolitique, l'UE fait face au retour d'acteurs régionaux qui ne partagent pas l'approche du *soft power* européen, fondée sur l'ouverture des marchés et le soutien à la société civile. Certains conflits sont même le théâtre d'une concurrence croissante entre puissances régionales, comme l'Iran et l'Arabie Saoudite qui s'affrontent en Syrie. La Russie s'engage aussi plus fortement dans des périmètres que nous ne lui connaissions pas ou plus. Elle est elle-même devenue un acteur incontournable du conflit syrien. L'Europe et les Occidentaux ne sont plus les seuls acteurs dans cette région très turbulente. Les initiatives diplomatiques, même sous mandat de l'ONU, sont de plus en plus contestées.

La Chine, plus discrète, est également présente. Avec 60% de son pétrole venant du Golfe, la Chine a des intérêts très forts dans la région et les tensions entre l'Iran et l'Arabie Saoudite ne peuvent que lui porter préjudice. Elle s'engage aussi davantage en Afrique

avec des participations dans les missions de maintien de la Paix au Sahel ou au Sud Soudan, la construction d'une base navale à Djibouti ou encore la construction du nouveau canal de Suez. La Chine est un acteur qui reste très orienté vers le statut quo et la stabilité, sans la connotation normative de l'UE. Face à la résurgence des tensions entre puissances régionales, l'UE gagnerait sans doute à considérer davantage la Chine comme un potentiel partenaire.

Les enjeux de sécurité et les enjeux migratoires qui dominent dans les débats publics concernant le voisinage ne doivent pas éclipser les autres enjeux du dialogue Nord-Sud, en commençant par les problèmes économiques et financiers que traverse le Sud de la Méditerranée.

2. Investir dans le voisinage de l'UE : les incitations à la coopération économique

Les efforts des Européens pour stabiliser la région seront compromis si la coopération économique et financière ne retrouve pas une place centrale dans les débats. Conforter les institutions des pays du Sud de la Méditerranée qui sont ébranlées ne suffira pas à stabiliser la région. Les besoins élémentaires de logement, de nourriture et de travail doivent

être satisfaits, sans quoi les tensions se renforcent et débouchent sur des conflits.

La régionalisation de la mondialisation s'accompagne d'un raccourcissement des chaînes de valeurs. Pendant la dernière phase de la mondialisation, les entreprises européennes se sont tournées vers des pays lointains comme le Vietnam ou le Brésil pour assurer leur production. L'évolution des conditions de production dans ces pays, et la crise économique de 2008, ont eu cependant pour effet de favoriser une contraction de ces chaînes de valeurs : les entreprises ne veulent plus produire aussi loin pour des raisons de coûts, de rupture de taux de change, et parfois de qualité, et préfèrent raccourcir leurs chaînes de valeurs à l'échelle d'une région.

La coproduction se développe ainsi avec les voisins du Sud. Il s'agit moins d'exporter chez eux que de produire chez eux. Avec le développement des classes moyennes, les pays du Nord de l'Afrique veulent substituer la production intérieure à l'importation. C'est dans ce contexte que se sont mis en place les ALECA, qui favorisent le commerce et la coproduction avec les voisins de l'UE.

2.1. Bénéfices et inconvénients des accords de libre-échange complets et approfondis

Ces accords visent à mettre en œuvre l'acquis communautaire chez les pays concernés et à libéraliser progressivement le commerce des biens et services. Certains arrangements sont transitoires pour permettre, sur une période de dix ans, l'adoption de la réglementation de l'UE par les pays signataires et une élimination graduelle des tarifs douaniers. Sur les importations de certains produits en provenance des pays signataires, l'UE maintient néanmoins des contingents tarifaires fixés par la Commission européenne. Au-delà de ces quotas, les tarifs douaniers habituels s'appliquent. C'est une étape dans l'ouverture des échanges, mais ce n'est pas du libre-échange.

Les deux limites des ALECA sont d'une part, l'absence de perspective d'adhésion à l'UE qui était le facteur le plus efficace pour amorcer les réformes et les ancrer sur le long terme, d'autre part, le fait que l'aide financière soit bien moindre que celle reçue par les candidats à l'adhésion.

Par ailleurs, les bénéfices des ALECA sont perçus à moyen et long terme et dépendent beaucoup de la mise en œuvre de ces accords. Ils sont en place

depuis trop peu de temps pour évaluer réellement leur impact sur le commerce et la restructuration économique des pays signataires. Mais il est possible d'analyser la spécialisation commerciale de ces pays et d'évaluer leur potentiel, notamment pour les pays du voisinage oriental.

La faiblesse des investissements directs étrangers

Pour ce qui est des investissements directs étrangers (IDE), et des transferts technologiques et de savoir-faire, ils sont beaucoup plus faibles dans le voisinage sud que dans les nouveaux États membres de l'UE. Les taux d'investissement du secteur privé dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord se limitent à 15% du PIB lorsqu'ils sont normalement de 30% du PIB dans les pays en développement (en particulier dans les pays de l'Est). Ces niveaux ne représentent que 50% en 2017 de leur niveau de 2008. Ils représentent moins de 1% du PIB contre généralement 2,5% du PIB dans les pays émergents, en partie à cause de la crise et en partie en raison de la perte de compétitivité de ces pays.

Au-delà du volume de ces flux, il faut également s'intéresser à la nature des IDE. Ainsi en Ukraine ils correspondent souvent au recyclage de la fuite des capitaux ukrainiens et ne contribuent pas vraiment à la modernisation du tissu économique du pays.

Le commerce est en principe considéré comme un vecteur de paix entre deux pays grâce aux intérêts communs qui réduisent la possibilité de friction et rendent les conflits trop coûteux pour s'y engager. Mais il reste à vérifier si dans les trois pays du partenariat oriental (Ukraine, Moldavie, Géorgie) où 15% de la population est affectée par les conflits gelés, les ALECA permettront d'améliorer la situation, d'entériner le *statu quo* ou d'attiser des déflagrations.

Au Sud, on peut différencier deux sortes de pays : d'une part, ceux qui n'ont jamais cherché à s'intégrer au marché mondial (comme l'Algérie, qui n'est pas membre de l'OMC et dont les exportations sont à 99% des hydrocarbures. Le pays importe 90% de ce qu'il consomme, y compris de son alimentation), d'autre part, ceux qui ont conclu un accord de libre-échange avec l'UE. Pour ces pays, les accords signés dans les années 1990 ont signifié plus de quinze ans de libre-échange pour les biens manufacturiers et une part toujours plus importante pour les produits agricoles. La capacité d'exportation des pays de la région est néanmoins limitée car l'important volume d'eau nécessaire à la production des biens agricoles ne peut être couvert par les réserves d'eau de la région.

L'expansion démographique

La croissance démographique est un autre facteur déterminant pour le voisinage Sud. La population de l'Égypte augmente de 2,4 à 2,8% chaque année, soit environ 2 millions de nouveaux Egyptiens par an. Cette tendance vaut pour toute la région, y compris en Tunisie.

Dans l'immédiat, les deux facteurs combinés, investissement et démographie, constituent les deux lames d'une paire de ciseaux : même avec la croissance économique, le revenu par habitant stagne ou baisse. Peu d'investissement signifie moins de création d'emplois et de transfert technologique. Le principal défi de la région reste de revitaliser l'économie pour renforcer le taux d'emploi.

Le renforcement de la croissance économique de ces pays est d'autant plus pressant que s'il y a aujourd'hui plus de personnes actives que de personnes âgées et d'enfants, d'ici trente ans - soit le temps d'une génération -, le vieillissement de la population rendra la situation plus complexe encore à gérer.

2.2. Une convergence incertaine

Après 1973 et la crise du pétrole, la Commission européenne a négocié des accords de coopération avec tous les pays du Sud, excepté la Libye. Les marchés se sont progressivement ouverts à l'industrie légère européenne (industries pharmaceutiques, textiles). Ces accords n'ont pas été imposés par l'UE et demandent une adhésion des pays partenaires à cette stratégie, alors que cela a suscité parfois indifférence ou crainte d'en tirer moins de profits que l'UE.

Jusqu'en 2015, le Maroc souhaitait une convergence réglementaire avec l'UE. Il voulait suivre la voie des pays de l'Est et devenir une Norvège du Sud - un membre de l'espace économique européen. Mais depuis la décision de la Cour de justice de l'UE concernant l'accord sur l'alimentation et l'agriculture, et notamment son avis sur le Sahara occidental, les relations avec le Maroc se sont refroidies et celui-ci a revitalisé sa vocation africaine. Il a réintégré l'Union africaine et il n'est pas certain que l'intégration commerciale et la convergence réglementaire avec l'UE soient toujours à l'ordre du jour ou que d'autres alternatives n'aient pas pris le pas.

De même, l'Algérie évoque le souhait de diversifier son économie, sans qu'il n'y ait d'avancée notable de mise en œuvre. Le cadre juridique de la propriété décourage les investissements étrangers, notamment dans les PME qui pourraient pourtant jouer un rôle

clé dans la modernisation et la diversification de l'économie algérienne. En Égypte, le rôle de l'armée dans l'économie limite les investissements. En Tunisie, le marché est encore plus verrouillé qu'avant la révolution. Ces pays pâtissent en outre du fait qu'ils restent de petits marchés, notamment en terme de pouvoir d'achat.

Il y a indéniablement un déficit d'appropriation des accords d'association chez les voisins du Sud méditerranéen, alors que, à l'inverse, le blocage des négociations sur l'accord d'association avec l'Ukraine avait provoqué les émeutes de EuroMaïdan pour appeler à signer l'accord.

Les ALECA doivent en fin de compte être considérés comme un billet d'entrée pour accéder au marché mondial. Lorsqu'un pays voisin a des relations commerciales plus fortes avec l'UE que celles de la France ou de l'Allemagne avec les autres États membres, soit il cherche - comme la Norvège ou la Suisse - à pénétrer davantage le marché unique, soit il se diversifie avec d'autres pays dans le monde (avec la Chine, le Brésil, ou en Afrique, etc.). Aujourd'hui, la Tunisie est le pays du voisinage le plus intégré au marché mondial, bien que 60 à 70% de ses échanges commerciaux se fassent avec le marché européen. Sur le flan Est, l'UE demeure également le premier partenaire commercial de ses voisins. C'est aussi le cas avec Israël (devant les États-Unis), mais les parts de marchés sont d'environ 35 à 40%.

2.3. Vers une verticale de production Europe-Méditerranée- Afrique ?

Pour l'UE l'une des cartes à jouer pourrait ainsi être une industrialisation du Nord de l'Afrique, allant de l'Égypte à la Mauritanie, en développant notamment l'industrialisation lourde dans le secteur de la chimie et l'industrie mécanique. Les grands groupes européens s'implantent aujourd'hui au Nord de l'Afrique et pourraient après-demain s'implanter en Afrique subsaharienne. Cette verticale Europe-Méditerranée-Afrique pourrait être vue comme une manière de faire face à la compétitivité chinoise.

2.4. L'inertie du développement économique dans le voisinage Méditerranéen

La plupart des entreprises de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord n'ont pas de problème d'accès au financement, non en raison d'une abondance de



financement, mais plutôt de leur réticence à l'emprunt bancaire. Elles craignent de croître jusqu'au point où elles devraient abandonner un mode de gestion familiale et seraient contraintes d'assurer plus de transparence sur leurs comptes. Conforter l'État de droit et lutter contre la corruption permettraient de renforcer la confiance des entreprises dans les systèmes de financement.

Par ailleurs, le commerce horizontal entre pays de la région ne s'élève qu'à 5% des échanges globaux de ces pays. En termes absolus, ce chiffre augmente, mais en termes relatifs, il stagne. Douze ans après la promotion par l'UE de l'accord d'Agadir (accord de libre-échange entre les MENA et l'UE, portant sur une coopération Nord-Sud mais aussi une coopération Sud-Sud), la mise en œuvre de l'accord n'est toujours pas effectuée.

3. Les défis migratoires et la perspective d'un partenariat de mobilité

Avant d'être perçues comme un risque, les migrations sont d'abord des flux de personnes, qui concernent près de 3% de la population mondiale. Dans l'UE, on estime que les deux tiers des 57 millions de personnes immigrées au sein des États membres, sont des ressortissants de pays extérieurs à l'UE. Il y a 2 millions de nouveaux migrants légaux par an, principalement au

nom du regroupement familial. Les quelques 200 000 personnes qui proviennent des migrations irrégulières, représentent seulement 10% des entrées. En général, les migrants irréguliers entrent de manière légale sur le territoire européen, avec un visa Schengen, et restent lorsque ce visa expire. La voie méditerranéenne reste une exception. Mais l'entrée massive en 2015 de personnes venant de Syrie, Irak ou d'Afghanistan a attiré l'attention et fragilisé l'unité européenne.

3.1. L'approche sécuritaire des migrations

Le consensus sur les enjeux migratoires est si limité au sein de l'UE qu'il se limite à la lutte contre l'immigration irrégulière, sans véritable politique européenne de gestion des frontières, ni des causes profondes de l'immigration. L'Europe a connu les mêmes débats durant la crise yougoslave.

A l'heure actuelle, les pays d'accueil veulent projeter une image de contrôle de leurs frontières pour contrer les mouvements xénophobes antieuropéens qui n'hésitent pas à instrumentaliser la situation et à en faire un sujet toxique. Le prisme donné par le traité d'Amsterdam (1997) qui a lié la lutte contre la terreur, la drogue, l'asile à l'immigration, domine toujours le débat. L'attribution de la gestion de la question migratoire aux ministères de l'intérieur et, au sein de la Commission, à la DG Migrations et Affaires intérieures incite également à établir d'entrée de jeu

un lien entre enjeux migratoires et sécuritaires. D'où une approche sécuritaire des enjeux migratoires.

3.2. Vers une gestion tripartite des migrations ?

Le principal objectif de l'UE reste « l'endiguement des flux » à partir d'une gestion tripartite des migrations par les États de l'UE, le pays tiers et les institutions européennes. Certains États de l'UE, comme l'Espagne, ont déjà développé des coopérations bilatérales avec le pays d'origine et les pays de transit (notamment avec la Mauritanie, le Sénégal et le Maroc) pour la mise en œuvre d'accords de réadmission. L'Espagne a même obtenu que sa police militaire (Guardia Civil) soit présente aux frontières pour traiter les aspects sécuritaires des migrations. Avec 20% de taux de chômage dû à la crise économique, le gouvernement espagnol avait estimé que l'immigration légale n'était pas une priorité ; et pour lutter contre l'immigration illégale, Madrid a fait du Maroc le principal garde-frontière de la frontière espagnole et de l'espace Schengen.

La réduction des flux migratoires obtenue grâce à ces protocoles d'entente non officiels qui fonctionnent sur des relations personnelles, mériterait un examen plus approfondi pour déterminer s'ils peuvent constituer des modèles pour l'UE. Cependant, si l'Espagne est devenue aujourd'hui le premier partenaire du Maroc en matière commerciale et de sécurité, comme le premier promoteur de l'intérêt marocain vis-à-vis de l'UE, ces relations restent fragiles et tout incident provoque une recrudescence des tentatives de franchissement de la frontière. Le succès de cette coopération bilatérale est relatif.

En outre, la situation économique des pays de transit ne permet pas toujours de stabiliser ces migrants, qui viennent de plus loin, sur leur territoire. Les pays partenaires, comme le Maroc, ont ainsi également une histoire d'ancien pays d'émigration devenu pays d'immigration et de transit. Ils ne sont pas le pays d'origine des départs et font face aux mêmes défis migratoires au sein de leurs sociétés que les pays européens. Une meilleure gestion de ces migrations passe donc également par une meilleure compréhension de la situation dans laquelle se trouvent les voisins de l'UE.

3.3. En quête d'une politique de gestion des migrations

On ne peut en tout état de cause s'en tenir à mettre en place une politique sécuritaire et/ou une politique

de développement pour disposer d'une politique de gestion des migrations. Les questions sécuritaires ne sont qu'une très faible partie des défis que suscitent les migrations. Par ailleurs, la création d'emplois modifie les flux des migrations, mais une analyse plus fine montre que les pays en développement produisent aussi leurs propres modèles de migration en fournissant des ressources et des informations nécessaires à certains individus pour créer leur propre projet de migration.

Comme évoqué plus haut, la pression de la croissance démographique ne va pas diminuer au cours des prochaines décennies. La croissance économique subsaharienne restera bien inférieure à sa croissance démographique. L'Europe connaît bien ce phénomène. Elle a longtemps géré ainsi sa croissance démographique, notamment à travers la colonisation et l'émigration vers les États-Unis à la fin du XIX^e et début du XX^e siècle, en profitant du double effet de la prospérité acquise : pour la personne qui a émigré et pour sa famille restée dans le pays d'origine via les transferts financiers. Or il faut entre 40 et 50 ans pour inverser les flux migratoires d'un pays, comme le montre l'exemple de la Côte d'Ivoire qui a une bonne croissance économique, mais qui est encore l'un des principaux pays africains qui envoient le plus de migrants en Europe : le chemin le plus rapide pour le développement et la prospérité personnelle reste l'immigration.

Ces évolutions doivent être plus activement anticipées avec une véritable réflexion sur un partenariat de mobilités. La mise en place de visas de travail pourrait être étudiée, sous réserve d'une vigilance plus forte des retours au pays d'origine au-delà de la période de validité du visa de manière aussi à éviter la fuite des cerveaux des pays africains.

La mobilité peut être un moteur d'ascension sociale, mais il faut des cercles vertueux de mobilité qui associent tous les partenaires. Les accords de retour et de réadmission sont notamment dérisoires et insuffisants : la procédure de réadmission est très bureaucratique et les chiffres montrent qu'elles restent limitées.

La gestion des migrations est un défi transnational qui exige de traiter les causes profondes de l'immigration au-delà de la seule gestion des frontières. Le défi est en outre de parvenir à mettre en place une politique de mobilité qui soit productive pour les pays d'origine des migrants et acceptable par la société européenne.

3.4. L'acceptabilité par les sociétés européennes

La perception de la question migratoire par les sociétés d'accueil européennes est primordiale. Certains, comme Viktor Orban en Hongrie, ne font pas de différence entre réfugiés et migrants ; bien qu'actuellement sur l'ensemble des migrants arrivants dans l'UE, ce soit essentiellement les 25% de migrants venant de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak qui peuvent bénéficier du statut de réfugiés, alors que les 75% restant viennent d'Afrique. Lorsqu'Angela Merkel a accepté unilatéralement l'ouverture des frontières de l'Allemagne à une arrivée massive de réfugiés, le manque de solidarité des autres pays européens a été flagrant ; et cette situation ne pouvait être gérée sur la base des Conventions de Genève, rédigée dans un contexte colonial et ne correspondant pas au contexte actuel.

Si l'accueil des personnes persécutées est habituellement valorisé en Europe, l'organisation actuelle de l'immigration se heurte aux récits nationaux des Européens. Les responsables politiques ne peuvent cependant se conformer à suivre les opinions publiques. Le rôle des politiques dans la construction d'un nouveau narratif est décisif pour ne pas faire des migrants des boucs émissaires faciles.

Parvenir à une stabilisation progressive de l'ensemble du voisinage de l'UE exige de concentrer la réflexion stratégique des Européens sur la coordination des initiatives à court terme, l'identification des partenaires adéquats et la garantie d'un niveau d'engagement suffisant à la fois de la part des acteurs européens et des acteurs locaux du voisinage. Les pistes de réflexion qui ont émergé des débats de ce Forum ont en outre démontré à quel point la stabilisation du voisinage de l'Union exige le maintien d'un esprit de coopération entre les Européens et leurs voisins, au-delà de toute logique défensive. La pression supplémentaire que le phénomène migratoire exerce sur les pays de transit, limitrophes des frontières européennes, est un facteur supplémentaire de déstabilisation et appelle même un engagement européen plus étendu, jusque dans les principaux pays d'origine des flux migratoires, à la fois pour développer une meilleure compréhension des motifs de départs et des mesures adaptées pour favoriser la stabilisation de ces populations.

ANNEXE : “L'UE ET SON VOISINAGE : COMMENT STABILISER L'ARC DE CRISE ?”

PROGRAMME DU 7^E FORUM DES THINK-TANK

Lundi 27 février - Mardi 28 février 2017, Muséum national d'archéologie - Auberge de Provence, - La Valette

Lundi 27 février 2017

15h > 15h10 – Introduction

- **Yves BERTONCINI**, Directeur de l'IJD
- **Ian BORG**, Secrétaire parlementaire maltais chargé de la Présidence de l'UE 2017

15h10 > 16h – Keynote speeches

- **Enrico LETTA**, Président de l'IJD
- **Joseph MUSCAT**, Premier ministre de Malte

16h > 18h30 – Première session – État de droit, consolidation institutionnelle et réforme du secteur de la sécurité comme conditions préalables à une stabilisation

Comment renforcer les pratiques de bonne gouvernance et le développement des capacités de sécurité et défense? Comment assurer la promotion des droits de l'Homme? Comment développer une coopération plus étroite entre l'UE et les autres grandes puissances dans le voisinage de l'UE?

- **Giovanni GREVI**, Chercheur senior, EPC
 - **James MORAN**, Ambassadeur, Conseiller principal pour la région MENA, SEAE
 - **Judith VORRATH**, Chercheur, SWP
 - **Richard YOUNGS**, Chercheur senior, Carnegie Europe
- Modérateur : **Claire SPENCER**, Chercheur senior, Chatham House

Mardi 28 février 2017

9h30 > 12h – Deuxième session –

Investir dans le voisinage de l'UE pour stimuler la coopération économique

Comment renforcer l'emploi des jeunes et l'entrepreneuriat local pour favoriser la croissance économique? Le potentiel des DCFTAs? Comment les Européens peuvent-ils contribuer à renforcer l'attractivité du voisinage pour les investisseurs étrangers?

- **Jean-Louis GUIGOU**, Président, Ipemed

- **Peter HAVLIK**, Économiste principal, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW)
 - **Michael KÖHLER**, Directeur du Voisinage Sud, DG NEAR, Commission européenne
 - **Guillaume Van der LOO**, Chercheur, CEPS
- Modérateur: **Jean-Pierre CHAUFFOUR**, Économiste principal pour le Maroc et Coordindateur régional du commerce pour la région MENA, Banque Mondiale

14h > 16h30 – Troisième session – Relever le défi des migrations et perspective d'un partenariat pour la mobilité

La crise migratoire actuelle renforce l'approche sécuritaire de la dimension extérieure du phénomène migratoire. Cependant la coopération avec les pays tiers ne peut se limiter à cette dimension et doit intégrer les enjeux de migration légale dans le cadre de "partenariats pour la mobilité". Sur quelles initiatives doivent s'appuyer ces partenariats pour relever le défi des migrations? Quelles nouvelles initiatives permettant de favoriser la mobilité, comme la création d'un visa pour les demandeurs d'emploi, peuvent permettre de renforcer la coopération?

- **Carmen GONZALEZ ENRIQUEZ**, Analyste senior, Real Instituto Elcano
 - **Rainer MUNZ**, Conseiller pour les migrations et la démographie, EPSC
 - **Roderick PACE**, Professeur, Institute for European Studies, Université de Malte
 - **Anna TERRÓN CUSÍ**, Président de Instrategies et Président du Comité consultatif de l'Institute on Globalisation, Culture and Mobility, Université des Nations Unies
- Modérateur : **Yves PASCOU**, Chercheur associé, IJD

16h30 > 16h45 – Conclusion

- **Elvire Fabry**, Chercheur senior, IJD
- **Radostaw SIKORSKI**, Chercheur senior, Center for European Studies, Harvard ; ancien Ministre des Affaires étrangères de Pologne



MALTA EU 2017

Les précédents forums...

QUELLES ÉVOLUTIONS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELLES POUR L'UE ET L'UEM ?

Martina Menghi, Synthèse, Institut Jacques Delors, octobre 2014

INFLUENCE EUROPÉENNE : LA NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Elvire Fabry, Synthèse, Institut Jacques Delors, octobre 2012

LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE : OÙ EN SOMMES-NOUS ? FAUT-IL LA RENFORCER ET COMMENT ?

Elvire Fabry, Synthèse, Institut Jacques Delors, juin 2011

QUELS CONTOURS POUR LES POLITIQUES EUROPÉENNES À L'HORIZON 2020 ?

Eulalia Rubio et Nadège Chambon, Synthèse, Institut Jacques Delors, avril 2009

Sur les mêmes thèmes...

UE - RUSSIE : DÉPASSER LES RIVALITÉS ?

Cyrille Bret et Florent Parmentier, Policy Paper n°170, Institut Jacques Delors, juillet 2016

TAKING THE ENP BEYOND THE CONCEPTION-PERFORMANCE GAP

Nicole Koenig, Policy Paper n°160, Jacques Delors Institute - Berlin, mars 2016

SOUTENIR LE DIFFICILE PROCESSUS DE RÉFORME EN UKRAÏNE

Jan Jakub Chromiec et Nicole Koenig, Policy Paper n°143, Jacques Delors Institute - Berlin, octobre 2015

LA POLITIQUE DE VOISINAGE : STOP OU ENCORE ?

Eneko Landaburu, Tribune, Institut Jacques Delors, mai 2015

EU'S NEIGHBOURHOOD, AS AN OPPORTUNITY?

Elvire Fabry et Chiara Rosselli, Synthèse, Institut Jacques Delors, novembre 2012

TRADE POLICY IN THE EU'S NEIGHBOURHOOD: WAYS FORWARD FOR THE DEEP AND COMPREHENSIVE FREE TRADE AGREEMENTS

Iana Dreyer et Eneko Landaburu, Étude, Institut Jacques Delors, mai 2012

Directeur de la publication: Sébastien Maillard • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors