

La politique européenne de voisinage vue du Sud

Par Mohammed Tawfik MOULINE

Directeur Général de l'Institut Royal des Etudes Stratégiques

Table-ronde, organisée par L'Escuela Diplomatica et le Centre d'Analyse et de Prévision Ministère des Affaires Etrangères et de Coopération d'Espagne sous le thème "Les relations entre l'Europe et les pays méditerranéens voisins

Madrid, 10 FEVRIER 2017

1. L'espace euro-méditerranéen

L'espace euro-méditerranéen dispose de plusieurs atouts. Ses deux rives présentent d'importantes complémentarités sur le plan démographique, économique, énergétique et de la sécurité alimentaire... La Méditerranée est également une éco-région, compte tenu de la richesse de sa biodiversité.

Cet espace fait l'objet de nombreux enjeux d'ordre :

- **politique** : la stabilisation de la situation politique dans certains pays sud-méditerranéens et l'aboutissement des processus de médiation en cours qui constituent des défis de taille pour créer les conditions favorables à la réussite de la transition démocratique dans ces pays.
- **économique** : le développement des échanges sud-sud au niveau de l'espace méditerranéen en vue de créer une dynamique de progrès économique au sein de cet espace et la réussite du processus de convergence réglementaire au Maroc, prévu dans le cadre du statut avancé qui pourrait servir de modèle pour les autres pays de la région.
- **sécuritaire** : la lutte contre les menaces transnationales, notamment le terrorisme, le crime organisé et les réseaux d'immigration illégale et déconstruction de "Daesh".
- **environnemental** : le renforcement des capacités d'adaptation au changement climatique, surtout au sud de la Méditerranée, dans le cadre d'une vision régionale commune.

- **culturel et humain** : la promotion du dialogue entre les sociétés civiles, le rapprochement entre les jeunes des deux rives de la Méditerranée, dans le but de renforcer la compréhension mutuelle et l'amélioration de l'intégration socioéconomique des Maghrébins résidant en Europe.

Les défis à relever dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen sont également multiples. Il s'agit des défis de la compétitivité, du développement durable et de la sécurité. La question de la migration se pose aussi avec acuité eu égard à l'importance de la communauté maghrébine résidant dans les pays de l'Union européenne, à l'impératif d'assurer une meilleure intégration de celle-ci, en particulier les jeunes nés dans les pays d'accueil et à la nécessité de faire face aux arrivées en nombre croissant de réfugiés aux frontières de l'Europe en relation avec les crises syrienne et libyenne.

2. La politique européenne de voisinage

La politique européenne de voisinage est née à l'issue du processus d'élargissement de l'Union européenne à l'Est en 2004. Elle vise à accompagner les partenaires sud-méditerranéens et ceux de l'Europe orientale dans leur processus de réformes, moyennant une assistance financière et un renforcement des capacités institutionnelles.

Succédant au processus de Barcelone dont les résultats n'ont pas été totalement à la hauteur de l'ambition initiale, à savoir la création d'un espace de paix, de stabilité et de prospérité partagée, la politique européenne de voisinage, lancée en 2003, avait pour objectif d'insuffler un nouvel élan au partenariat euro-méditerranéen, moyennant un programme de coopération multidimensionnel et une augmentation de l'assistance financière afin d'accompagner le processus de réforme mené par les pays sud-méditerranéens.

Depuis, cette politique a fait l'objet de plusieurs tentatives de révision dont celle de mai 2011, en réaction aux transformations sociopolitiques qu'ont connues certains pays sud-méditerranéens. Une nouvelle approche, basée sur le principe de "more for more", a été adoptée, privilégiant les partenaires qui s'engagent activement dans la voie de la démocratie et des droits de l'Homme.

La réforme la plus récente date de novembre 2015 avec pour objectifs notamment de stabiliser la région, d'intégrer une composante forte de sécurité dans la politique européenne de voisinage, de développer des partenariats davantage sur mesure et de promouvoir la bonne gouvernance, la démocratie et l'Etat de droit.

Malgré ces réformes et hormis quelques cas de succès, la politique de voisinage semble avoir été confrontée aux mêmes difficultés que le processus de Barcelone. Pour preuve, elle n'a pas suscité une réelle convergence des pays sud-méditerranéens vers les normes et standards de l'Union européenne, ce qui n'a permis ni d'atténuer la fracture entre les deux rives de la Méditerranée ni de construire une zone de paix et de prospérité.

Par ailleurs, les échanges entre les pays de la région restent très inégalement répartis : 90% entre pays européens, 9% entre l'Europe et ses partenaires au sud et 1% entre pays du sud de la Méditerranée. Cette situation risque de s'aggraver avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

La politique européenne de voisinage pâtit, en outre, de quelques insuffisances dont la résorption est nécessaire pour élargir les perspectives de partenariat entre l'Europe et ses voisins et l'asseoir sur des bases solides et durables. Parmi ces insuffisances, il y a lieu de citer, notamment :

- l'articulation insuffisante de la politique européenne de voisinage avec les initiatives régionales mises en place, notamment l'Union pour la Méditerranée, le Dialogue 5+5...
- l'implication limitée des acteurs dans la définition des priorités stratégiques, en particulier pour ce qui est de la société civile et des partenaires sociaux.
- la non prise en considération "des voisins des voisins" dans la définition de la politique européenne de voisinage, notamment l'Afrique subsaharienne au Sud.
- la faible intégration de certaines dimensions importantes dont, notamment, la dimension sécuritaire, la lutte contre la radicalisation et la question des jeunes.

Aujourd'hui, le contexte sociopolitique difficile que traversent certains pays du pourtour sud-méditerranéen depuis le déclenchement du "printemps arabe", les difficultés économiques et financières persistantes en Europe ainsi que les défis géostratégiques, occasionnés par un monde en mutation accélérée rendent nécessaire de revoir le paradigme de coopération sur lequel ont été conçues les relations entre l'Union européenne et ses voisins du Sud.

Une telle orientation se trouve motivée par le fait que l'Europe ne peut pas constituer une forteresse de paix et de prospérité tandis que dans le voisinage règnent, hormis quelques exceptions, l'insécurité, le terrorisme et les guerres.

Pour ces différentes raisons, il faudrait **inscrire la nouvelle politique européenne de voisinage dans le cadre d'un projet civilisationnel** où les aspects humains, culturels et institutionnels sont également intégrés. Cette nouvelle vision à géométrie variable permettrait à chacun des partenaires d'avancer à son rythme et en fonction de ses contraintes, favoriserait l'appropriation collective des enjeux du partenariat et ciblerait les secteurs prioritaires en vue d'aider les pays sud-méditerranéens à gagner la bataille du développement humain et à accélérer leur émergence économique et leur transition démocratique.

Pour ce faire, il est proposé ce qui suit :

2.1. Renforcer le caractère multidimensionnel de la politique européenne de voisinage et l'asseoir sur des principes directeurs forts

De portée multidimensionnelle et menée selon une approche inclusive, la nouvelle politique européenne de voisinage devrait viser le renforcement de la stabilité et de la sécurité d'ensemble de la région euro-méditerranéenne, en offrant notamment aux pays partenaires de l'Union européenne la possibilité d'une plus grande intégration économique et institutionnelle. Elle devrait être axée sur les principes directeurs suivants:

- La **différenciation** en matière de relations avec les partenaires, en fonction du degré d'intégration et de proximité que ceux-ci souhaitent avoir avec l'Union européenne : Ce cadre relationnel à géométrie variable permettrait à chacun des partenaires d'avancer à son rythme et en fonction de ses contraintes endogènes et exogènes. Il devrait favoriser une articulation judicieuse entre le niveau bilatéral et multilatéral des relations de coopération euro-méditerranéennes.

A ce titre, trois cercles de coopération pourraient être envisagés : (1) un cercle composé de partenaires privilégiés (le Maroc, la Tunisie, le Liban et la Jordanie), se situant à un stade avancé de coopération, (2) un cercle qui pourrait concerner des pays du sud de la Méditerranée dont les ambitions de partenariat ne dépassent pas le cadre normal et (3) un cercle intégrant les "voisins des voisins" dont, notamment, l'Afrique Subsaharienne et les pays du Golfe et dont la situation est susceptible d'avoir une influence directe ou indirecte sur l'avenir de la région euro-méditerranéenne.

- La **concertation entre les pays du nord et du sud de la Méditerranée et leur appropriation collective** des enjeux de la politique de voisinage, en impliquant ces derniers dans la définition des priorités stratégiques, tant au niveau de la conception qu'au niveau de la mise en œuvre des programmes de coopération. De même, il serait important de mobiliser la société civile et les acteurs sociaux de part et d'autre de la Méditerranée.

- Le **ciblage des secteurs prioritaires**, en accordant une attention privilégiée au développement économique et à l'emploi des jeunes en vue d'aider les pays sud-méditerranéens à gagner la bataille du développement humain et à accélérer leur émergence économique et leur transition démocratique. L'édification d'un espace de paix et de sécurité, à la porte de l'Europe, rend primordiale la création des conditions favorables à une croissance économique inclusive dans les pays du sud de la Méditerranée. Parmi les secteurs prioritaires figure aussi les réformes en faveur de la démocratie, des droits de l'Homme et des valeurs universelles.
- Une **gouvernance adéquate** de la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage, à travers la mise en place d'un mécanisme institutionnel, dédié au sud de la Méditerranée, servant de cadre de gouvernance du partenariat euro-méditerranéen. Ce mécanisme de la politique européenne de voisinage, qui aurait pour but d'harmoniser les positions des pays européens, devrait fonctionner de manière flexible afin de pallier les lourdeurs bureaucratiques existantes.
- Une **meilleure visibilité** de la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage qui permettrait, à l'heure d'internet et des réseaux sociaux, aux citoyens des pays du sud de la Méditerranée d'être sensibilisés aux apports de cette politique et à l'Europe de mieux répondre aux préoccupations de leur voisinage et de prévenir de possibles complications dans sa mise en œuvre.

2.2. Relever le défi de la compétitivité

Dans un contexte de forte concurrence sur le plan international, la politique européenne de voisinage devrait aider les pays partenaires à relever le défi de la compétitivité. Il s'agit :

- **de promouvoir l'intégration entre les pays du nord et du sud de la Méditerranée, en accélérant l'édification d'un système productif intégré**, basé sur la colocalisation, qui permettrait aux pays sud-méditerranéens d'accroître leur compétitivité à l'international et de rehausser leurs profils de spécialisation économique et à l'Europe de disposer de nouveaux relais de croissance, à même de favoriser sa sortie rapide de la crise économique et de l'armer face à la concurrence internationale.
- **d'appuyer la mise en œuvre des projets dans le domaine des infrastructures**, maillon faible, actuellement, de l'intégration régionale.

- **de promouvoir la société du savoir** dans le voisinage européen, à travers l'encouragement de la recherche-développement et la multiplication des centres d'innovation, par le biais de partenariat entre le secteur productif et les centres de recherche universitaires, opérant de part et d'autres de la Méditerranée.
- **d'élargir la coopération dans le domaine agricole**, à travers une plus grande ouverture du marché agricole européen aux exportations émanant des pays partenaires, fortement engagés sur la voie de la convergence normative.

2.3. Relever le défi du développement durable

Dans un contexte de raréfaction des ressources naturelles et au moment où le changement climatique menace même la survie de l'Homme, la coopération euro-méditerranéenne devrait être poursuivie et accélérée afin qu'une réponse, à la hauteur des enjeux encourus, soit apportée à cette problématique globale. Il y a lieu, aussi, d'exploiter en commun les gisements d'opportunités dans les domaines des énergies renouvelables, de l'eau et de la sécurité alimentaire et de promouvoir de nouveaux concepts émergents, comme l'économie bleue et l'économie mauve. A cet effet, il faudrait que la politique européenne de voisinage contribue :

- au renforcement des capacités d'adaptation des pays partenaires de l'Europe pour qu'ils puissent concrétiser leurs engagements conformément aux dispositions de l'accord mondial sur le climat conclu à la COP21 à Paris et celles proposées à Marrakech en novembre 2016 pour sa mise en exécution.
- à la mise en œuvre dans les pays partenaires de modèles de développement fiable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental.

2.4. Concevoir une politique migratoire rénovée et à visage humain (Défi de la migration)

Les études menées dans les universités et les centres de réflexion de par le monde aboutissent généralement à la même conclusion, à savoir, que la migration améliore le rythme de croissance économique et réduit les déséquilibres des systèmes sociaux et des régimes de retraite dans les pays d'accueil. Dans les pays d'origine, la migration se traduit par des transferts de fonds qui atténuent fortement les déficits du compte courant de la balance des paiements.

La politique migratoire à mettre en œuvre **devrait avoir un caractère rénovée et à visage humain** qui soit fondée sur une offre socioculturelle appropriée qui reconnaisse la richesse de l'identité des citoyens des pays partenaires qui résident dans l'Union européenne et leur appartenance à un double référentiel de valeurs. Cette politique devrait faciliter, dans le cadre du "*brain gain*", la mobilité entre les deux rives de la Méditerranée, en tenant compte des complémentarités démographiques et apporter des réponses de fond aux flux massifs de migrants, suite aux guerres en Libye et en Syrie.

Profitable aux deux parties, la politique migratoire à construire dans le cadre de la nouvelle politique européenne de voisinage devrait également :

- **favoriser le renforcement des compétences des pays du sud de la Méditerranée** et leur allocation optimale au profit des investissements qui donnent la priorité aux projets régionaux.
- **aider les partenaires de l'Europe notamment le Royaume du Maroc et la Libye à faire face à la forte pression de la migration subsaharienne.**
- **adopter une approche collaborative en matière de gestion culturelle** qui serait relayée par une stratégie de communication proactive sur les valeurs de tolérance et de coexistence, prônées par le modèle de l'Islam marocain qui s'érige, aujourd'hui, en référence sur le plan régional.

2.5. Mettre en œuvre une politique sécuritaire, à la hauteur des nouveaux défis à relever (Défi de la sécurité)

En raison de l'instabilité croissante aux frontières de l'Union européenne, la sécurité s'est imposée comme l'un des défis majeurs dans les relations de l'Europe avec ses voisins. Outre les menaces transnationales dont, notamment, le terrorisme et le crime organisé, la coopération régionale mérite d'être étendue aux menaces émergentes, particulièrement la cybercriminalité sous toutes ses facettes et qui constitue l'un des canaux privilégiés par les extrémistes pour leurs activités d'endoctrinement et de recrutement des jeunes.

A cet effet, il conviendrait :

- de **prévoir un cadre unique** qui constituerait, entre l'Europe et son voisinage du sud, le mécanisme par excellence de la coopération en matière de sécurité et qui codifierait dans une même et unique référence les instruments de sécurisation de l'espace méditerranéen.
- de **développer, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les menaces transnationales, la coopération sécuritaire et les échanges d'informations** entre les pays du nord et du sud de la Méditerranée.
- de **mettre en place des mécanismes d'anticipation des risques et de gestion des conflits** dans le cadre d'un véritable partenariat entre les pays du nord et du sud de la Méditerranée.

2.6. Mutualiser les expériences pour renforcer l'efficacité de la coopération régionale

Les expériences devraient être mutualisées afin de renforcer l'efficacité de la coopération régionale. Cela nécessiterait de:

- **développer la coopération entre les régions et les acteurs locaux** de part et d'autre de la Méditerranée pour bâtir des solidarités de fait, dans des domaines favorisant la compréhension mutuelle.
- **promouvoir le débat autour des questions liées à la mondialisation** et ses implications sur la région dans son ensemble et **approfondir la coopération sur les questions relatives au changement climatique et au développement durable**, tant sur le plan du renforcement des capacités techniques que sur le plan du financement solidaire des politiques d'adaptation.
- **permettre une plus grande diffusion de l'information** au profit des acteurs économiques de la région, grâce au développement d'un réseau de chambres de commerce euro-méditerranéennes.
- **favoriser le développement des think tanks au niveau régional** pour servir de forum consultatif sur les questions en lien avec la construction régionale, notamment dans les pays sud-méditerranéens.

2.7. Investir ensemble des espaces géographiques d'intérêt commun

Les défis précités et les réponses à y apporter ne pourraient pas être appréhendés dans un cadre exclusivement bilatéral. L'élargissement des perspectives de la coopération rendrait nécessaire d'investir, ensemble, des espaces géographiques d'intérêt commun. Il s'agit :

- **au niveau de l'espace euro-méditerranéen**, d'accélérer la mise en œuvre des projets inscrits dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, notamment ceux ayant trait au développement durable, à l'intégration socioéconomique des femmes et des jeunes et au dialogue interculturel et de mutualiser les efforts pour appuyer le processus de transition politique à l'œuvre dans la région sud-méditerranéenne, sur le plan démocratique et institutionnel.
- **au niveau de l'espace africain**, d'intensifier la coopération, selon une approche qui tient étroitement en ligne de compte les priorités du développement du continent, tel qu'il ressort de la Vision de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI pour une Afrique stable, solidaire et prospère. En somme, la coopération devrait être articulée autour des dix-sept (17) nouveaux objectifs de développement durable, adoptés par la communauté internationale en septembre 2015.

Outre l'électrification du continent africain et le renforcement de la sécurité alimentaire, le domaine de l'éducation revêt une importance particulière. A cet effet, le Maroc pourrait constituer un relais, en accueillant les établissements européens d'enseignement supérieur pour répondre à une demande africaine de formation des élites, de plus en plus croissante.

La coopération entre les pays du pourtour méditerranéen ne devrait pas se limiter à l'Afrique francophone. Elle devrait concerner, également, l'Afrique Australe et l'Afrique de l'Est, au regard du potentiel économique dont regorge cette partie du continent, prisée tant par les puissances traditionnelles que celles émergentes.

Par ailleurs, la coopération euro-méditerranéenne devrait être étendue, aussi, aux pays du Conseil de Coopération du Golfe afin de bénéficier de l'apport financier de ces pays, tout en les accompagnant dans leur stratégie de diversification économique.

- **au niveau de l'espace atlantique**, de conjuguer les efforts afin de contribuer à l'éclosion d'une vision stratégique de partenariat qui permettrait à l'espace euro-méditerranéen de reconquérir sa centralité géostratégique, aujourd'hui susceptible d'être compromise par la montée en puissance de l'espace Asie-Pacifique.

Cette vision, à caractère multidimensionnel, devrait être axée aussi bien sur un partenariat économique, basé sur des mégaprojets portuaires, industriels et énergétiques et sur une coopération sécuritaire renforcée afin de lutter contre toutes les formes de criminalité sévissant dans l'aire atlantique sud et ce, en vue de créer les conditions de l'émergence d'une nouvelle ère de stabilité, de prospérité et de co-développement.

Pour lui assurer un déploiement réussi, la vision précitée devrait être portée par des structures institutionnelles appropriées et tenir compte des spécificités des aires composant l'espace atlantique, tout en étant en phase avec les initiatives régionales, déjà à l'œuvre. L'organisation de la Conférence des Etats Africains Riverains de l'Atlantique pourrait constituer le noyau dur de cette architecture, du moins pour la façade africaine.

2.8. Revoir de fond en comble l'apport financier de l'Union européenne en faveur des pays sud-méditerranéens

Pour ce faire, il serait opportun de :

- **revaloriser substantiellement l'engagement financier de l'Union européenne** en faveur de l'accompagnement de l'effort de réformes dans les pays sud-méditerranéens, fortement engagés en faveur de l'intégration, selon le principe "more for more".

- **mettre en place des mécanismes de financement novateurs**, permettant le financement long des économies partenaires de l'Union européenne et une meilleure accessibilité des entreprises, notamment les PME, aux financements. Ces financements devraient privilégier le partenariat public-privé et cibler, en priorité, les stratégies sectorielles, à même d'accélérer la transformation structurelle des économies sud-méditerranéennes.
- **favoriser la mise en place d'un patronat euro-méditerranéen pour renforcer le rôle clé du secteur privé**, en matière de dynamisation de l'investissement et, partant, la croissance et l'emploi et ce, pour accélérer la convergence économique.

2. Le Maroc et l'Union européenne

L'ambition du Maroc, exprimée par son Souverain, est de **construire avec l'Union européenne un espace économique commun** qui va au-delà du simple établissement d'une zone de libre-échange et qui promeut **un partenariat maroco-européen équilibré et équitable**.

L'importance pour le Maroc de l'Union européenne réside dans le fait qu'elle est son premier client, son premier fournisseur, son premier investisseur étranger et sa première source de flux touristiques et de transferts des Marocains du Monde.

Les relations du Maroc avec l'Union européenne se caractérisent par un dialogue politique renforcé, la création d'espaces de consultation, à l'instar de la Commission parlementaire mixte, le partenariat avec le Conseil de l'Europe ainsi que par la multiplication des opérations de jumelage institutionnel et le renforcement de l'assistance technique dans le cadre des programmes TAIEX et SIGMA...

Le Maroc a toujours œuvré en faveur du renforcement de l'intégration régionale depuis la mise en place du processus de Barcelone. Il accorde une importance stratégique à la stabilité de la région méditerranéenne et participe activement au maintien de la paix et à la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Le Royaume a développé sa vocation méditerranéenne avec la mise en œuvre d'importants projets d'infrastructures sur la côte méditerranéenne du pays.

Constituant un pont entre l'Europe et l'Afrique et un trait d'union avec le monde arabe, apte à promouvoir la diffusion de la culture de la tolérance et du dialogue entre les civilisations, le Maroc est le pays le plus avancé en matière d'intégration à l'Europe, au regard de son statut avancé, qui se situe entre l'association et l'adhésion et qui prévoit la convergence réglementaire du système normatif et réglementaire marocain par rapport à l'acquis de l'Union .

Le Maroc joue un rôle actif dans le Dialogue 5+5 qui a été mis en place en 1990 à Rome et qui concerne les dix pays de la Méditerranée occidentale, avec pour objectif de promouvoir la paix et la sécurité entre les pays membres. Il a participé à la mise en place depuis 2008 de l'Union pour la Méditerranée et en assure le secrétariat général.

Actuellement, des négociations sont en cours pour la conclusion d'un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) qui devrait permettre au Maroc d'intégrer le marché unique européen. Ces négociations de l'ALECA, accord qui suscite des inquiétudes dans un contexte international de retour au protectionisme, devraient en priorité viser :

- la réduction substantielle du déficit commercial chronique du Maroc dans ses échanges avec l'Europe,
- l'amélioration de la part détenue par le Maroc sur le marché de l'Union européenne pour la porter, à terme, à un niveau comparable à celui atteint par certains pays de la région méditerranéenne ou par d'autres régions émergentes,
- une impulsion supplémentaire à l'attractivité du Royaume aux investissements européens dans un contexte où le Maroc a retrouvé sa qualité de membre de l'Union Africaine.

Enfin, le partenariat du Maroc avec l'Europe devrait être global et se matérialiser par un appui solide de l'Union européenne au Royaume concernant la défense de son intégrité territoriale.