diploweb.com La revue géopolitique
ISSN : 2111-4307

Le Maghreb et l'Union européenne (UE)

mercredi 4 mai 2016,par Jean-François DREVET

Citer cet article / To cite this version :
Jean-François DREVET, **Le Maghreb et l'Union européenne (UE)**, *Diploweb.com : la revue géopolitique, 4 mai 2016.*

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site **https://fr.tipeee.com/diploweb** . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.
Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Les relations du Maghreb et de l'UE sont ici présentées de façon très complète et précise par Jean-François Drevet. Il présente successivement la chronologie ; la géopolitique des relations Maghreb/UE ; la thématique des coopérations et trois questions transversales : sécurité énergétique, dimension atlantique et saharienne, démocratie. Illustré de 10 tableaux.

Synthèse

AU COURS des deux dernières décennies, l'Union européenne (UE) a opéré une large diversification de ses interventions en direction des pays du Maghreb et plus spécifiquement du Maroc et de la Tunisie, l'Algérie, la Mauritanie et la Libye restant en retrait. Bien que son rôle ne soit pas toujours apparent, l'UE apporte une contribution implicite, mais croissante à la configuration sur le long terme des espaces qui la bordent sur les rives sud de la Méditerranée et à l'Afrique du nord-ouest.

Les interventions communautaires fonctionnent suivant une logique très « *européocentrique* », particulièrement affirmée dans la PEV du fait de sa parenté avec la négociation d'adhésion. D'une part, la politique européenne est la projection des acquis internes (là où il existe une compétence communautaire) sur les pays tiers. D'autre part, l'approche « *à la carte* » implique la digestion d'une bonne partie des 90000 pages du journal officiel UE, ce qui pose des problèmes d'adaptabilité et de gestion aux administrations des pays du voisinage, chargées de les appliquer. Il en résulte une capacité de mise en œuvre inégale : dans les documents de stratégie, les pays du Maghreb prennent un assez grand nombre d'engagements, dont la concrétisation se fait parfois attendre.

Bien qu'elle soit presque aussi ancienne que la création du Marché commun, la promotion d'une relation préférentielle UE-Maghreb ne va pas de soi. On observe une perception inégale des problèmes maghrébins dans les instances européennes : le Parlement européen (PE) est plus sensible aux questions de principe (les droits de l'homme, la démocratie) que le Conseil (plus porté au réalisme). La Commission agit de manière diversifiée suivant ses politiques, où le Maghreb occupe une place variable. Il faut aussi compter avec la concurrence entre les 28 États membres, qui ont des priorités géographiques divergentes : chacun soutient les pays avec lequel il a les liens les plus intenses.

Entre les trois pays en position centrale (Maroc, Algérie, Tunisie), l'intégration est entravée par l'inadaptation des infrastructures et la faiblesse des échanges (moins de 3% du volume total) qui les rend plus concurrents que complémentaires. Géré dans le cadre d'accords commerciaux anciens, partiels, non mis à jour ou non entrés en vigueur, le coût du commerce inter-Maghreb est trois fois plus élevé qu'à l'intérieur de l'UE. L'antagonisme Algérie-Maroc au sujet du Sahara occidental a de nombreuses conséquences économiques, dont la fermeture de la frontière commune depuis 1994. C'est pourquoi l'UE n'a pas rencontré de succès dans ses propositions d'organiser des négociations de « *bloc à bloc* », comme elle le fait avec le groupe ACP. La PEV offre un cadre commun, où chacun prend ce qu'il veut ou ce qu'il peut, mais où l'approche bilatérale reste dominante.

En tant que pays afro-arabes, les États maghrébins ont parfois redouté de donner une trop grande priorité à l'Europe dans leurs relations extérieures. En principe, les 5 pays sont

destinés à développer leur démarche d'intégration dans le cadre de l'option prise au moment des indépendances, des adhésions à la Ligue arabe et à l'Union africaine. Cependant, en termes d'intégration économique, ces organisations n'ont produit que des résultats limités. À moins de se cantonner dans une approche solitaire, il n'existe pas pour le Maghreb d'alternative à l'intensification d'un « *partenariat privilégié* » avec l'UE.

Les documents de stratégie et les *action plans* établis par la Commission européenne avec le concours des pays du Maghreb donnent une liste très exhaustive des activités de coopération entreprises ou réalisées, qui couvrent un large éventail de politiques communautaires, notamment pour le Maroc et la Tunisie, qui ont opté pour le « *statut avancé* » :
La **logique économique** reste à la base de la coopération : la gestion du régime des échanges est une compétence communautaire, ultérieurement étendue à celle du marché unique. Elle est d'une grande importance pour le Maghreb, puisqu'il fait la plus grande partie de son commerce extérieur avec l'UE.

La **logique territoriale** découle de la prise en compte de l'impact géographique des politiques communes. Les compétences européennes y sont inégales, mais réelles et les pays du Maghreb plus concernés que les autres en raison de leur proximité avec l'Europe. Il s'agit d'un ensemble d'interventions d'intensité variable dans les domaines de l'environnement, des transports, de l'aménagement du territoire, de la cohésion territoriale et de la politique maritime intégrée.

La **logique sécuritaire** apparaît plus récemment, avec l'émergence des nouvelles compétences communautaires de la politique de *Liberté, Sécurité, Justice* : elle comprend la gestion des flux migratoires, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Le Maghreb tout entier (y compris la Libye et la Mauritanie) est très directement concerné par les développements de ces politiques, qui ont des implications directes sur sa stabilité politique et démographique. Depuis quelques années, ces problèmes ont pris une dimension saharienne, éventuellement atlantique, d'une importance croissante.

Si la **logique politique** est déjà présente dans toutes les actions décrites ci-dessus, elle est explicite dans la recherche d'un dialogue permanent entre les deux rives de la Méditerranée et plus précisément dans le bassin occidental. En pratique, le Maghreb recèle à la fois plus d'opportunités de coopération et plus d'avantages à les développer que les autres PSEM (pays du sud et de l'est méditerranéen). Reste à définir dans quel cadre le « *statut avancé* » peut fonctionner en termes politiques, en fonction de la conditionnalité démocratique qui prend de l'importance du côté de l'UE et sans porter atteinte à l'identité non-européenne des pays du Maghreb.

Enfin, la coopération passe par le canal **d'instruments financiers**, notamment l'IEV (Instrument européen de voisinage).

D'une manière générale, la diversification de la coopération intervenue dans le cadre de la politique de voisinage (PEV) n'est pas synonyme d'intensification. Une partie des actions qui figurent dans les documents communautaires est au stade du lancement ou de la signature d'accords spécialisés, qui prennent du temps à être négociés, puis ensuite signés et ratifiés, avant de connaître une mise en œuvre effective.

Par rapport à la vision classique transméditerranéenne, l'évolution récente fait émerger une conception plus large, qui englobe les 5 pays du « *grand Maghreb* » et donne une importance

grandissante à leurs **dimensions atlantique et saharienne**.

Si la France, l'Espagne et le Portugal n'ont jamais perdu de vue que le Maroc avait une façade atlantique, l'UE s'est traditionnellement focalisée sur le Maghreb, en tant que péninsule presque entièrement incluse dans le bassin occidental de la Méditerranée et membre du groupe des PSEM. L'absence de coopération avec la Libye et l'appartenance de la Mauritanie au groupe ACP ont accentué cette polarisation. Au contraire, l'émergence de problèmes nouveaux (immigration clandestine, lutte contre le trafic de drogue et le terrorisme) ont fait émerger d'autres préoccupations, accroissant l'importance de la façade atlantique. En 2007, l'UE a négocié un « *partenariat spécial* » avec l'archipel du Cap Vert, qui lui donne un statut proche des pays éligibles à la PEV. Au nom du « *grand voisinage* », le Cap Vert et la Mauritanie sont associés depuis 2007 aux programmes de coopération transnationale des trois archipels ibéro-atlantiques.

Ce que les géographes arabes appelaient « *djezireh al maghreb* » (l'île du couchant), est aujourd'hui bien moins insulaire que dans le passé, pour autant qu'elle l'ait vraiment été. L'évolution des techniques (véhicules tout terrain, géolocalisation) permet aujourd'hui de traverser assez facilement le désert, même à travers les régions autrefois les plus répulsives. Le trafic transsaharien n'est plus dépendant des conditions naturelles comme il l'avait été pendant des siècles. Il en résulte une intensification sans précédent de la circulation des personnes et des marchandises, mais aussi de graves menaces sur la sécurité et la stabilité des États sahariens. Depuis 2008, le Service européen d'action extérieure (SEAE) travaille à la mise au point d'une stratégie commune pour accroître la sécurité et le développement du Sahel.

Du fait de leur tradition politique et de la libéralisation de leurs économies, l'intégration est aujourd'hui en progrès avec le Maroc et la Tunisie, qui s'acheminent vers le « *statut avancé* » qui en fera progressivement des partenaires aussi proches de l'UE que l'est actuellement la Turquie. Cette voie est aussi ouverte pour l'Algérie, en fonction du degré de transformation qu'elle voudra apporter à son économie. Elle pourrait être offerte à la Libye, bien que sa situation politique actuelle l'apparente plutôt aux pays les plus instables du Mashrek. Reste à définir le statut ultérieur de la Mauritanie, en fonction de la montée en puissance de la dimension saharienne et atlantique dans le grand Maghreb.

Dans l'immédiat, il faut s'interroger sur les potentialités d'une intensification des relations dans le bassin occidental de la Méditerranée, dans un cadre à privilégier, qui regrouperait les pays les plus motivés sur des projets à dimension territoriale et sécuritaire. Si cette coopération devait s'accroître, faudrait-il l'insérer dans le cadre communautaire, en tant qu'espace privilégié de coopération transnationale, avec des perspectives qui ne seraient pas offertes aux autres PSEM ?

Jean-François Drevet

Introduction

La construction européenne est un processus à logique interne (*inward looking*) qui n'a longtemps accordé qu'une importance limitée aux relations avec les pays tiers. Faute de compétences inscrites dans les traités et d'expérience par rapport aux grands États membres, la Commission européenne s'est longtemps concentrée sur le suivi des questions commerciales et la gestion de protocoles d'aide financière avec quelques groupes de pays bénéficiaires. Ce fut le cas des pays du sud et de l'est méditerranéen (PSEM) et notamment de trois pays du Maghreb (le Maroc, l'Algérie et la Tunisie), éligibles depuis le début des années 1970 à un régime commercial préférentiel et à une aide au développement.

Ensuite, au cours des deux dernières décennies, le cadre des relations extérieures de l'Union européenne (UE) a été modifié par l'évolution du contexte global (mondialisation, globalisation, intensification des échanges commerciaux, de la circulation des capitaux et des personnes) et l'extension des compétences de l'UE à des politiques antérieurement du ressort des États membres (environnement, immigration, lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme), dans lesquelles les pays tiers ont un rôle important à jouer (c'est parfois une condition de leur efficacité). Il faut y ajouter l'émergence, encore embryonnaire d'une politique étrangère européenne (y compris la défense), qui ne peut se désintéresser des pays du voisinage.

Cette évolution a entraîné une diversification des relations avec les PSEM, d'abord dans le cadre de l'EUROMED initiée en 1995 par le « *processus de Barcelone* », puis à partir de 2004, à travers la Politique européenne de voisinage (PEV), à laquelle sont éligibles quatre pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie et Libye), la Mauritanie étant membre du groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP).

Cette relation sera examinée à travers quatre chapitres :

. un rappel chronologique ;

. une géopolitique des relations Maghreb/UE ;

. une thématique des coopérations ;

. trois questions transversales (sécurité énergétique, dimension atlantique et saharienne, démocratie).

Cette étude a fait l'objet d'une première publication sur le site du Ministère français de la Défense en janvier 2015 (DGRIS). Le présent texte est une complète actualisation effectuée en février 2016.

1. Rappel Chronologique

Sans vouloir remonter trop loin dans le temps, les relations sont passées par trois étapes successives : les accords d'association initiaux (1969-1995), puis le processus de Barcelone qui a lancé la coopération EUROMED (1995-2004) et plus récemment la politique européenne de voisinage (depuis 2004, y compris les révisions effectuées en 2011 et 2015).

Les accords d'association initiaux (1969-1995)

Le développement du Marché commun impliquait une évolution des relations commerciales préférentielles que la France avait hérité de son passé colonial avec les pays du Maghreb. Le premier accord commercial (CEE/Maroc) remonte à 1969 et des accords d'association ont été signés dans les années 1970 avec les trois pays sur les bases suivantes :
Ouverture du marché communautaire aux produits manufacturés du Maghreb sans obligation de réciprocité ;

transposition dans le cadre communautaire des préférences agricoles acquises en bilatéral (avec la France pour le Maghreb) : réductions tarifaires, ouverture de quotas et de calendriers d'exportation ;

extension de la politique européenne d'aide au développement (orientée principalement à l'époque vers le groupe ACP via le FED) au profit des PSEM, en leur offrant l'accès à des protocoles financiers.

Le fonctionnement de ces accords a été marqué par des controverses sur la Politique agricole commune (PAC) et la gestion parfois difficile des protocoles financiers :

« *protectionnisme* » de la PAC : quand les PSEM, dont le Maroc et la Tunisie (l'Algérie ayant cessé d'exporter ses produits agricoles), avec l'appui des États membres du nord, ont voulu élargir les préférences dont ils bénéficiaient, ils se sont heurtés à la France et à l'Italie, ultérieurement à la Grèce. Pour défendre leurs agriculteurs, ces pays ont voulu maintenir un niveau élevé de « *préférence communautaire* », en accusant leurs partenaires du nord de faire des concessions commerciales à leur détriment ;

les montants des protocoles financiers avec les pays du Maghreb sont restés faibles et n'ont pas été facilement consommés (complexité des procédures européennes, insuffisante capacité

d’absorption des pays bénéficiaires, notamment de l’Algérie).

Barcelone et la dynamique EUROMED (1995-2004)

Au début des années 1990, la fin de la guerre froide crée un contexte totalement nouveau. Face à la volonté de rapprochement des pays d’Europe centrale et orientale (PECO) et à leurs demandes d’adhésion, les PSEM réclament une relance de la coopération inter-méditerranéenne.

Cette demande est favorablement accueillie par les États membres du Sud et par la Commission, qui avait depuis longtemps manifesté sa volonté d’élargir sa politique méditerranéenne [1]. Elle est approuvée au cours d’une réunion UE/PSEM sous présidence espagnole tenue à Barcelone en novembre 1995.

Elle donne lieu à la mise en œuvre d’un partenariat euro-méditerranéen (EUROMED) élargissant la coopération aux nouveaux domaines de compétence de l’UE et favorisant un dialogue politique :

Appui aux réformes économiques, engagement de tous les participants en faveur de l’économie de marché ;

Désarmement douanier, avec l’objectif du libre-échange en 2010 (en fait, des réductions tarifaires qui tardent à se concrétiser, l’Algérie ne comptant y parvenir qu’en 2020) ;

Extension du champ de la coopération, notamment à des secteurs comme l’environnement, les transports, la coopération transfrontalière, qui concernent plus particulièrement le Maghreb, en raison de sa proximité géographique avec l’Europe (en particulier le Maroc).

Depuis 1995, les progrès les plus importants ont été réalisés sur de nombreux dossiers techniques :

Établissement d’un plan EUROMED des grandes infrastructures de transport, en complément de la politique européenne des réseaux transeuropéens ;

affirmation d’objectifs communs en matière de protection de l’environnement (engagement d’approuver un calendrier de dépollution de la Méditerranée d’ici 2020, suivant les objectifs du *Plan bleu*) ;

participation du Maghreb à la politique maritime intégrée.

Par contre, les promesses de coopération politique et d’essor de la démocratie ne se sont pas concrétisées.

Depuis 2004, la politique européenne de voisinage (PEV)

À la fin de 2002, la conclusion de la négociation d’adhésion avec 10 pays candidats dont 2 PSEM (Malte et Chypre) pose le problème des relations à développer avec ceux qui n’ont pas vocation, au moins dans l’immédiat, à rejoindre l’UE. En effet, celle-ci est préoccupée par la formation, éventuelle mais jugée assez probable, d’une nouvelle file d’attente, avant la « *digestion* » des nouveaux membres de 2004 (et de 2007 puisque les adhésions de la

Roumanie et de la Bulgarie sont déjà programmées).

À cet effet, l'UE propose à 16 pays de la périphérie européenne (6 ex-républiques soviétiques et 10 PSEM) une nouvelle politique dite de voisinage (PEV). Elle leur offre de reprendre la plus grande partie de l'acquis communautaire, mais sans perspective d'adhésion, « *tout sauf les institutions* », suivant une expression de Romano Prodi, alors président de la Commission. En fait l'ouverture est plus restrictive, puisqu'il n'est pas question de libre circulation des personnes (à cause des problèmes migratoires) ou d'allouer aux pays éligibles des aides aussi massives que celles offertes aux pays candidats.

La proposition de la Commission reprend l'exigence démocratique déjà formulée à Barcelone, mais sans en faire une condition préalable. Préparée par des fonctionnaires ayant participé aux négociations d'adhésion, la PEV en porte l'empreinte : elle demande aux pays bénéficiaires une très grande capacité d'adaptation à la législation européenne, en tant qu'option à définir dans les « *plans d'action* » en fonction des besoins propres à chaque pays.

En 2011, face à ce qui fut qualifié à l'époque de « *printemps arabe* », la Commission révise sa proposition pour y introduire une « *prime* » en faveur des pays engagés dans un processus démocratique. C'est le temps du « *more for more* », qui doit récompenser les plus méritants.

Après une décennie de mise en œuvre, en dépit de son potentiel très important, la PEV a débouché sur des résultats plus limités que prévu, notamment à cause de l'importance des obstacles politiques :

réticences de certains États membres à une intensification de la coopération sur des questions controversées (ouverture du marché européen à des produits dit « *sensibles* », gestion difficile des migrations) ;

insuffisance des performances démocratiques dans les pays éligibles, y compris au Maghreb. Après avoir été relativement optimiste sur leur évolution politique, l'UE a réalisé qu'elle serait plus lente que prévu et que dans l'intervalle il faudrait coopérer avec des régimes autoritaires ;

par ailleurs, le « *democratic gap* » réduit la marge d'initiative des acteurs non gouvernementaux (entreprises, collectivités territoriales, autres partenaires de la société civile). Il est une source potentielle de refroidissement des relations, à chaque fois qu'une violation spectaculaire des droits de l'homme mobilise l'opinion publique européenne ;

enfin, les effets attendus de l'ouverture en termes de croissance économique et de créations d'emplois sont lents à se concrétiser.

Au Maghreb comme ailleurs, la PEV a débouché sur une diversification plus qu'une intensification de la coopération :

Elle englobe des thèmes de plus en plus nombreux, chaque Direction générale de la Commission ayant maintenant un « *volet externe* » de mise en œuvre de ses politiques dans les pays du voisinage ;

Elle n'a pas entraîné de modification en profondeur des relations économiques (faible progression du libre-échange) ni de forte croissance des flux budgétaires et financiers vers les

pays éligibles : pas d'augmentation importante de l'aide publique européenne verrouillée par le cadre budgétaire pluriannuel, pas d'afflux des capitaux européens comme cela a été observé dans les pays candidats d'Europe centrale ;

Sur les questions migratoires, la gestion de la PEV a tourné au marchandage : l'UE a accepté de libéraliser le régime de visas en échange d'accords de réadmission des immigrants illégaux, le Maghreb étant dans une situation particulièrement critique du fait de sa position géographique (transit de beaucoup d'immigrants illégaux) et de l'existence d'un courant migratoire soutenu vers la France et quelques autres pays de l'UE.

La Commission entrée en fonction en novembre 2014 a procédé à une nouvelle révision de la PEV qui a fait l'objet d'une communication en 2015 [2] et d'un commentaire de l'auteur [3].

Synthèse des accords

TABLEAU 1 : ÉTAT DES LIEUX (DÉBUT 2016)

	Mauritanie	Maroc	Algérie	Tunisie	Libye
Statut global	ACP	PEV	PEV	PEV	PEV
Accord d'association	Accord de Cotonou révisé en 2010	Signé 1996 en vigueur 2000	Signé 2002, en vigueur 2005	Signé 1995 en vigueur 1998	absence d'accord
Statut avancé		accordé en octobre 2008	Pas de demande	Signé en 2012	
ALECA (DCFTA)	Observateur CEDEAO	Début des négociations : mars 2013	non membre de l'OMC	En négociation depuis octobre 2015	non membre de l'OMC
Accord énergie		-	Signé en juillet 2013	-	
Accord pêche		Annulé par la Cour de justice de l'UE	Signé en juillet 2013	-	
Partenariat pour la mobilité		Déclaration politique juin 2013	En projet	Signé mars 2014	En projet

(source : Commission européenne)

Synthèse des accords Maghreb-UE
Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation J-F Drevet

Les interventions communautaires fonctionnent suivant une logique très « *européocentrique* », particulièrement affirmée dans la PEV du fait de sa parenté avec la négociation d'adhésion. D'une part, la politique européenne est la projection des acquis internes (là où il existe une compétence communautaire) sur les pays tiers, qui pourrait se résumer ainsi : « *si vous faites la même chose que moi, je vous aiderai pour cela !* » D'autre part, l'approche « *à la carte* » implique la digestion d'une bonne partie des 90000 pages du journal officiel de l'UE, ce qui pose des problèmes d'adaptabilité et de gestion aux administrations concernées.

Cette attitude a une certaine logique : quand les États membres s'accordent sur une politique (par exemple l'environnement ou la dépollution de la Méditerranée), il y a beaucoup de chances pour que cette politique soit aussi applicable dans les pays du voisinage. Mais elle condamne la PEV à n'être qu'un immense catalogue assez peu sensible à la diversité des situations des pays éligibles, la prise en compte de leurs besoins ne venant qu'en second lieu.

Il en résulte une capacité de mise en œuvre inégale : dans les documents de stratégie, les pays du Maghreb prennent un assez grand nombre d'engagements, dont la concrétisation se fait parfois attendre, même si elle est évoquée de manière assez pudique dans les rapports d'activité, contrairement à ceux que le SEAE effectue chaque année pour les pays candidats, où l'absence de progression est beaucoup plus clairement décrite, même si c'est en termes diplomatiques.

2. Géopolitique de la coopération

Bien qu'elle soit presque aussi ancienne que la création du Marché commun, la relation préférentielle UE-Maghreb ne va pas de soi. Sa perception est inégale dans les instances européennes : le Parlement européen (PE) est plus sensible aux questions de principe (les droits de l'homme, la démocratie) que le Conseil (plus porté au réalisme). La Commission agit de manière diversifiée suivant ses politiques, où le Maghreb occupe un rang de priorité variable. Il faut aussi compter avec la concurrence entre les 28 États membres, qui ont des priorités géographiques divergentes : chacun soutient les pays avec lequel il a les liens les plus intenses.

Le Maghreb vu de Bruxelles

Comme nous l'avons vu, les relations avec le Maghreb ont été au départ de type postcolonial : comme avec les ACP, la Commission a fait une offre d'ouverture aux échanges, assortie de quelques privilèges commerciaux et d'une aide financière. Ensuite, c'est la création de nouvelles politiques communes, notamment celles à impact territorial (environnement, coopération transfrontalière et transnationale), qui ont donné de l'importance au Maghreb, en raison de sa proximité géographique.

Plus récemment, les questions de sécurité n'ont pas cessé de monter en puissance : d'abord l'immigration, puis le crime organisé et maintenant le terrorisme. L'UE constate que ces politiques ne peuvent fonctionner valablement sans une coopération active avec les pays du voisinage et notamment avec les plus proches de l'UE, ce qui est le cas du Maghreb.

Enfin, les derniers événements favorisent l'émergence d'une perception élargie du Maghreb, qui n'est plus seulement un groupe de PSEM plus occidentaux que les autres, mais une grande plate-forme géopolitique où les dimensions atlantique et transsaharienne s'ajoutent à la méditerranéenne, notamment à travers des préoccupations accrues en matière de sécurité et de défense.

Des États membres inégalement motivés

Quand la Commission européenne négocie avec des pays tiers, elle doit préalablement obtenir un mandat du Conseil, donc faire converger des intérêts divergents. C'est notamment le cas si la négociation concerne un espace géographique donné qui n'a pas la même importance pour tous les États membres. Elle doit aussi établir ses propositions en ligne avec les politiques communes (chaque Direction générale ayant sa conception de l'importance à accorder au « volet externe » de sa politique) et se conformer au cadre budgétaire pluriannuel (2007-2013, puis 2014-2020), ce qui limite sa marge d'action.

Dans l'UE, l'intérêt pour le Maghreb est variable. Si la France, qui occupe une position particulière en raison de ses liens historiques, est en faveur d'une intensification de la coopération, elle veille à ce que sa première place ne soit pas remise en cause par la concurrence de ses partenaires. Les autres États membres sont relativement méfiants : ils craignent un assujettissement de l'action communautaire à des objectifs purement français.

Son « *tropisme maghrébin* » est partagé par ses deux grands voisins méditerranéens (Espagne

et Italie), qui ont d'importants intérêts commerciaux et des relations de proximité, l'une avec le Maroc, l'autre avec la Tunisie. Il l'est également dans une moindre mesure par le Portugal et Malte. La Belgique et les Pays-Bas ont aussi un intérêt, dans la mesure où une forte proportion de leur population immigrée est d'origine marocaine (400000 en Belgique, 460000 aux Pays-Bas).

L'Allemagne n'a pas de relation particulière avec le Maghreb, mais elle est son troisième partenaire commercial (après la France et l'Italie). Elle pèse en faveur d'une « *communautarisation* » des relations qui favorise ses échanges [4], ce qui l'amène à soutenir les positions de la Commission. Angela Merkel, soutenue par les États membres non méditerranéens, a ainsi combattu avec succès la tentative française d'une Union pour la Méditerranée (UPM) limitée aux pays riverains.

Les autres membres ne voient pas de nécessité d'accorder au Maghreb, pas plus qu'aux autres PSEM, un traitement particulier, notamment en matière d'aides au développement. Ils estiment que la politique de l'UE doit découler de l'intensité de ses relations commerciales : le slogan « *trade, not aid* » est leur refrain favori, leurs échanges avec le Maghreb étant assez réduits.

La concurrence de la périphérie orientale de l'UE

Au niveau des principes généraux d'action, l'objectif de la Commission est de maintenir une balance égale entre tous les pays éligibles à la PEV, donc entre l'Est et le Sud. Les présidences tournantes ont tendance à privilégier l'orientation géographique qui convient à leurs intérêts : c'est ainsi qu'ont été successivement créés le processus de Barcelone (présidence espagnole), l'Union pour la Méditerranée (présidence française) et le partenariat oriental (présidence tchèque), sans compter la dimension nordique de l'UE (présidence finlandaise). En fait, les pressions opposées s'annulent et ces initiatives sont souvent aussi éphémères que les présidences tournantes, compte tenu des rigidités du budget communautaire.

Depuis l'ouverture du mur de Berlin (1989), l'intensification des relations avec les PSEM est mise en concurrence avec le soutien apporté aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Alors que ces pays, à l'exception aujourd'hui paradoxale de la Yougoslavie [5], n'entretenaient aucune relation avec l'UE jusqu'à la fin des années 1980, ils sont devenus des États membres, tandis que les PSEM, à l'exception de Chypre et de Malte, sont restés des pays associés [6].

Le Maghreb est-il avantagé par son appartenance au groupe des PSEM ?

Au début des années 1980, la Commission avait regroupé, sous le nom de « *pays tiers méditerranéens* » (PTM), les pays associés [7], qui comprenaient alors tous les riverains de la Méditerranée, dont des États européens (l'Espagne, le Portugal, Chypre et Malte, la Yougoslavie, la Turquie) non membres de la Communauté. Le groupe des PSEM s'est donc constitué par soustraction, à la suite des élargissements successifs de l'UE. Bien qu'à l'exception d'Israël, il ne compte que des pays arabes, il reste relativement hétéroclite et ne s'est pas organisé comme le groupe des ACP.

L'Union pour la Méditerranée (UPM) groupe 43 membres très inégalement motivés, où les pays riverains ne comptent que pour la moitié du total. En 2014, son secrétariat général, basé à Barcelone, a labellisé 29 projets, représentant 4 milliards d'€ [8].

En fait, le Maghreb, qui fait une plus grande part de ses échanges avec l'UE que les autres PSEM, n'a pas les mêmes intérêts que ses partenaires, ce qui pourrait conduire à la recherche d'un cadre plus adapté, où ses préoccupations seraient mieux prises en compte.

La faiblesse de la coopération intermaghrébine

Il faudrait pour cela des relations intermaghrébines plus coopératives : or le Maghreb est affecté par différents facteurs d'hétérogénéité et un antagonisme, qui explique en partie son faible niveau d'intégration.

Fondée en 1989 à Marrakech, l'Union du Maghreb arabe (UMA) n'a pas beaucoup progressé depuis [9]. Le Conseil des chefs d'État ne s'est pas réuni depuis 1994 et le conseil consultatif (150 représentants désignés) le fait très rarement. Au demeurant le cadre juridique, telle qu'il a été établi par le traité est faible : toutes les décisions relèvent du Conseil des chefs d'État et requièrent l'unanimité. Il n'existe pas d'assemblée parlementaire et de Cour de justice. Il a fallu attendre décembre 2013 pour signer la convention instituant une Banque maghrébine d'investissement et de commerce extérieur. Le Secrétariat général fait ce qu'il peut avec des moyens très limités, les États membres ne payant pas régulièrement leur cotisation. En 2012, une relance de la coopération intermaghrébine a tourné court. Elle reste une priorité politique régulièrement affirmée, mais dépourvue de conséquences pratiques.

Il n'existe pas non plus de relation plurilatérale, où l'UMA, par exemple, négocierait avec l'UE au nom de ses membres. Les contacts que chaque pays entretient individuellement avec l'UE sont plus fréquents et plus systématiques que ceux qui existent entre eux. Chacun tient à conserver ses relations directes avec Bruxelles, qui sont inégalement développées et parfois divergentes.

Le **Maroc** bénéficie depuis 2008 d'un « *statut avancé* » avec l'UE. Il se perçoit comme le PSEM le plus proche de l'Europe. Il a aussi conclu un accord de libre-échange avec Washington, avec qui Rabat a un « *dialogue stratégique* », car il veut aussi développer ses relations transatlantiques.

La **Tunisie**, seulement méditerranéenne, mieux reliée à l'Orient et de taille plus réduite, joue l'ouverture économique et bénéficie du statut avancé et de la « *prime à la démocratie* » offerte par l'UE. Cependant, elle s'inquiète de son manque de compétitivité vis-à-vis du projet de libre échange complet et approfondi (ALECA).

L'**Algérie**, en réaction contre son passé de département français, a développé une identité plus autocentrée. Bien qu'ayant fait partie du marché commun de 1958 à 1962 [10], elle est aujourd'hui un partenaire moins motivé, qui met ses relations avec l'UE à égalité avec sa participation à la Ligue arabe ou à l'Union africaine. Elle n'a pas aimé l'UPM (perçue comme une résurgence du colonialisme français) et l'intervention européenne en Libye. Restée étatiste (son statut d'observateur à l'OMC indique qu'elle ne remplit pas les conditions de son adhésion), elle ne veut pas s'engager dans la voie libérale que lui propose Bruxelles (par exemple renoncer à la loi 49/51, qui interdit aux investissements étrangers d'être majoritaires) et estime (comme la Norvège) qu'elle possède assez de pétrole et de gaz pour ne pas devoir se lier les mains par une coopération intensive, ce qui explique que le plan d'action prévu dans la PEV soit en chantier depuis 8 ans. Par ailleurs, elle coopère de plus en plus avec Washington dans la lutte contre le terrorisme, dont elle a beaucoup souffert au cours des années 1990.

Bien que son soutien à la RASD [11] l'ait isolée, elle est cependant un « *pays-pivot* » dans le dispositif stratégique organisé par les États-Unis, pour qui elle est aussi un partenaire pétrolier.

Les relations avec la Mauritanie et la Libye sont d'une autre nature.

La **Mauritanie**, membre du groupe ACP, émarge au FED et négocie son régime commercial dans le cadre de la convention de Cotonou. Elle est cependant devenue membre de l'EUROMED en 2007. Si son poids commercial est faible, elle occupe une position géopolitique essentielle pour la pêche, les questions d'immigration (vers les Canaries) et la lutte anti-terroriste ;

Dans les années 1970, la **Libye** de Kadhafi a été le seul PSEM à refuser de signer un accord d'association. Au nom de son identité arabe et africaine, elle ne voyait pas de logique à se lier avec l'Europe. Elle est cependant devenue observateur à l'EUROMED en 1999. En 2002, elle a signé avec l'Italie un accord de réadmission qui a fonctionné jusqu'en 2011, ses intérêts de pays d'immigration convergeant avec ceux de l'UE. C'est grâce à l'insistance de Romano Prodi qu'elle a été rendue éligible à la PEV, sans beaucoup d'effet pratique jusqu'à présent, du fait du chaos qui a suivi la chute du dictateur : la préparation de l'accord d'association est interrompue et les programmes de coopération ne peuvent se concrétiser.

Dans l'avenir, la montée des périls dans la zone sahélienne est de nature à accroître fortement la « *dimension saharienne* » des relations UE-Maghreb et donc le poids de la Mauritanie et de la Libye, pour autant qu'il soit possible de coopérer davantage avec elles.

Entre les trois pays en position centrale, l'intégration est entravée par l'inadaptation des infrastructures et la faiblesse des échanges (moins de 3% du volume total) qui en font des pays plus concurrents que complémentaires, en dépit de l'existence d'un potentiel important. Géré dans le cadre d'accords commerciaux anciens, partiels, non mis à jour ou non entrés en vigueur, le coût du commerce inter-Maghreb est trois fois plus élevé qu'à l'intérieur de l'UE [12].

L'antagonisme Algérie-Maroc au sujet du Sahara occidental a de nombreuses conséquences économiques : fermeture de la frontière algéro-marocaine depuis 1994, impossibilité de coopérer : chaque fois qu'un accord est en négociation, le Maroc veut que le Sahara occidental soit inclus et l'Algérie s'y refuse. Aussi longtemps que le conflit perdure, l'intégration maghrébine demeure un vœu pieux, en dépit de ses avantages évidents.

C'est pourquoi l'UE n'a pas rencontré de succès dans ses propositions d'organiser des négociations de « *bloc à bloc* », comme elle le fait avec le groupe ACP. La PEV offre un cadre commun, où chacun prend ce qu'il veut ou ce qu'il peut, mais où l'approche bilatérale reste dominante. À l'évidence, c'est le choix des pays concernés, qui préfèrent gérer leurs relations avec Bruxelles indépendamment de leurs voisins. En outre, en termes de reprise de la législation européenne, chaque pays à des besoins et des intérêts différents.

Perspectives

Compte tenu de la montée en puissance des nouvelles menaces transnationales, notamment sur les dossiers sensibles de l'immigration et du terrorisme, il reste à démontrer qu'un cadre

multilatéral soit plus opérationnel. Comme dans le passé, la tendance lourde est se concentrer sur le renforcement des relations bilatérales avec les pays les plus désireux de coopérer.

Bien que souvent considéré comme insatisfaisant, le rapprochement est à mettre en comparaison avec ceux que mène l'UE avec d'autres pays, ou groupes de pays de sa périphérie. Dans tous les cas, il s'agit d'un processus d'adoption de tout ou partie de l'acquis communautaire, commun à plusieurs pays appartenant à des catégories différentes.

À ce titre, le Maroc, qui fait la course en tête parmi les PSEM, s'en sort assez bien. A moyen terme, bien que privé de perspective d'adhésion, il pourrait se trouver plus proche de l'UE que l'Ukraine (qui a la volonté de se rapprocher mais pas la capacité de le faire) et que la Turquie (qui en a la capacité, mais pas la volonté).

Quelles alternatives ?

Le rapprochement avec l'UE est-il la seule option disponible pour le Maghreb, puisqu'il appartient à d'autres groupements ?

Du fait de leur identité arabe et africaine, les 5 pays sont en principe destinés à poursuivre leur démarche d'intégration dans ce cadre. C'est du moins l'option prise au moment des indépendances, compte tenu de leurs adhésions à la Ligue arabe et à l'Organisation de l'unité africaine (OUA) devenue Union africaine. Dans quelle mesure ces autres formes de coopération multilatérale entrent-elles en concurrence avec l'UE ?

La Ligue arabe est un des plus anciens organismes de coopération intergouvernementale, fondé en 1945, qui regroupe 22 pays. Son centre de gravité est en Égypte (le siège de la Ligue est au Caire, après avoir été temporairement à Tunis). Mais la Ligue s'est construite en « *contre* » (l'impérialisme, le colonialisme, le sionisme, les États-Unis) plutôt qu'en « *pour* » (l'établissement d'institutions communes fortes). En conséquence, son fonctionnement est défectueux, ce qui explique le faible bilan des agences et des comités spécialisés.

La construction, toujours embryonnaire, du « *marché commun arabe* » est entravée par des problèmes fondamentaux qui ne sont pas résolus. La non-coopération a beaucoup de chances de se poursuivre en raison des intérêts antagonistes de plusieurs groupes de pays, notamment des exportateurs de pétrole, qui ne sont pas tentés de partager leurs ressources avec des pays moins favorisés.

Au-delà des questions identitaires, la participation du Maghreb à la Ligue arabe et les bénéfices qu'il peut en retirer interroge sur l'importance des complémentarités Maghreb/Mashrek.

Elles ont été très faibles dans le passé, le Maghreb ayant été complètement indépendant (Maroc) ou très autonome (régences d'Alger, de Tunis et de Tripoli) par rapport à l'Empire ottoman. Ensuite, la colonisation a développé des relations « *verticales* » avec la France et dans une moindre mesure avec l'Espagne et l'Italie.

Depuis les indépendances, des tentatives ont été menées pour « *orientaliser* » le Maghreb à partir de « *modèles* » venus du Mashrek :

Efforts de l'Algérie pour accroître son identité arabo-musulmane à partir de l'expérience nassérienne ;

Poussée intégriste exportée par les Frères musulmans égyptiens et les monarchies du Golfe (aides financières et formation de cadres religieux), ce qui entraîne une importation au Maghreb des comportements sociaux et aussi des problèmes du Moyen-Orient ;

Augmentation de la circulation des personnes (prestations des travailleurs émigrés, pèlerinages à La Mecque [13]) et des investissements des monarchies du Golfe, bien qu'ils ne soient pas synonymes d'intégration économique.

En fait, dans le groupe MENA (Middle-East & North Africa) organisé par la Banque mondiale et souvent repris par les organisations internationales, les pays du Maghreb occupent une position marginale. En conséquence, l'attraction du Mashrek pour le Maghreb reste faible : en 2011, le Maroc a décliné l'offre de faire partie du Conseil de coopération du Golfe (CCG), avec lequel, à part la fidélité à la monarchie, il ne s'est pas trouvé assez de points communs.

L'Union africaine (UA) a succédé à l'Organisation de l'Unité africaine en 2002 : elle compte 54 États membres, dont 4 pays maghrébins sur 5. Son centre de gravité est en Afrique sub-saharienne et son siège à Addis-Abeba. Son rôle au Maghreb est entravé par la querelle algéro-marocaine concernant le Sahara occidental. En 1984, le Maroc a quitté l'OUA (Organisation de l'unité africaine) qui a précédé l'UA, en raison de l'acceptation de la « *République arabe sahraouie démocratique »,* émanation du POLISARIO. L'UA intervient surtout dans le domaine politique, où elle a pour objectif la « *résolution pacifique des conflits parmi les États membres de l'Union au travers des moyens appropriés décidés par l'Assemblée* », à travers le Conseil de paix et de sécurité (CPS). Le CPS a le pouvoir d'autoriser des missions de soutien de la paix, d'imposer des sanctions en cas de changements inconstitutionnels de gouvernement et de « *prendre des initiatives et des actions jugées appropriées* » en réponse à des conflits en cours ou potentiels. Le CPS est un organe décisionnel de plein droit et ses décisions sont contraignantes pour les États membres.

En revanche, sa dimension économique est réduite, l'UA encourageant les unions économiques régionales (Afrique de l'ouest (CEDEAO), Afrique orientale, Afrique australe), ce qui devrait logiquement la conduire à privilégier l'intégration du Maghreb, dont nous avons vu plus haut les difficultés. Par ailleurs, l'instabilité croissante des régions sahariennes conduit à une intensification de la coopération entre les pays concernés (5 au nord, 6 pays au sud du grand désert, tous membres de l'UA sauf le Maroc) sur les problèmes de sécurité.

En termes d'intégration économique, toutes ces organisations n'ont produit que des résultats limités. À moins de se cantonner dans une approche solitaire, on voit clairement qu'il n'existe pas pour le Maghreb d'alternative à une intensification du « *partenariat privilégié* » avec l'UE.

3. Thématique de la coopération

Les documents de stratégie et les *action plans* établis par la Commission européenne avec le concours des pays concernés donnent une liste exhaustive des activités de coopération entreprises ou réalisées, qui couvrent un large éventail de politiques communautaires et impliquent un assez grand nombre de ses directions générales. Pour la bonne compréhension,

elles ont été regroupées sous cinq rubriques :

La **logique économique** reste à la base de la coopération : la gestion du régime des échanges est une compétence communautaire, ultérieurement étendue à celle du marché unique. Elle est d'une grande importance pour le Maghreb, puisqu'il fait la plus grande partie de ses échanges avec l'UE. Celle-ci y inclut sa sécurité énergétique, qui concerne avant tout l'Algérie et la Libye en tant qu'exportateurs de pétrole et de gaz naturel, mais aussi le Maroc et la Tunisie, pays de transit ;

La **logique territoriale** découle de la prise en compte de l'impact géographique des politiques communes. Les compétences européennes y sont inégales, mais réelles et les pays du Maghreb plus concernés que les autres en raison de leur proximité avec l'Europe. Il s'agit d'un ensemble d'interventions d'intensité variable dans les domaines de l'environnement, des transports, de l'aménagement du territoire, de la coopération transfrontalière et transnationale (au sens de la politique européenne de cohésion) et de la politique maritime intégrée. Ces thèmes ont été développés depuis 1995 dans le cadre d'EUROMED. Qu'il s'agisse de dépollution de la Méditerranée ou de coordination des réseaux de transports, les pays du Maghreb sont directement concernés, leurs politiques dans ce domaine étant fortement influencées par ce qui se fait (ou ne se fait pas) de l'autre côté de la mer intérieure ;

La **logique sécuritaire** apparaît plus récemment, suite à la mise en œuvre du traité d'Amsterdam (1er mai 1999), avec l'émergence de nouvelles compétences communautaires dans la politique de Liberté, Sécurité, Justice : elle comprend la gestion des flux migratoires en provenance des pays tiers, la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Le Maghreb tout entier (y compris la Libye et la Mauritanie) est très directement concerné par les développements de ces politiques, qui ont des implications directes sur sa stabilité politique et démographique. Depuis quelques années, ces problèmes ont pris une dimension atlantique et saharienne d'une importance croissante.

Si la **logique politique** est déjà présente dans les actions décrites ci-dessus, elle est explicite dans la recherche d'un dialogue permanent entre les deux rives de la Méditerranée et plus précisément dans le bassin occidental, où les complémentarités sont plus évidentes. En tant que pays afro-arabes craignant de céder au néo-colonialisme, les États maghrébins ont souvent redouté de donner dans leurs relations extérieures une trop grande priorité à l'Europe. En pratique, ils ont à la fois plus d'opportunités de coopération et plus d'avantages à les développer que les autres PSEM. Reste à définir dans quel cadre le « *statut avancé* » peut se définir en termes politiques, sans porter atteinte à l'identité du Maghreb et en fonction de la conditionnalité démocratique, pour autant qu'elle reste un critère important pour Bruxelles.

Enfin, la coopération passe par le canal **d'instruments financiers**, dont nous donnerons les principales caractéristiques.

Ont été traitées plus loin de manière transversale les trois questions hautement sensibles de la **sécurité énergétique, de la dimension atlantique et saharienne et du déficit démocratique**.

D'une manière générale, la diversification de la coopération intervenue dans le cadre de la politique de voisinage (PEV) n'est pas synonyme d'intensification. Une partie des actions qui

figurent dans les documents communautaires sont au stade du lancement ou de la signature d'accords spécialisés, qui prennent du temps à être négociés, puis ensuite signés et ratifiés, avant de connaître une mise en œuvre effective.

La logique économique

Marché commun, puis marché unique, l'UE négocie et gère le régime des échanges au nom des États membres. En principe, elle agit en fonction de l'extension des quatre libertés : libre échange des marchandises et des prestations de services, libre circulation des capitaux et des personnes. En pratique, avec les pays du Maghreb, le mouvement de libéralisation est sujet à de nombreuses restrictions concernant des produits dits « *sensibles* », les prestations de services et le mouvement des capitaux. Quant à la circulation des personnes, elle fait l'objet de fortes limitations qui seront analysées dans le chapitre concernant les questions migratoires.

Au-delà de ses aspects techniques, la gestion des échanges comporte une forte dimension politique, qui conditionne l'évolution du régime d'association. Contrairement aux autres PSEM, les pays du Maghreb font la majorité de leurs échanges avec l'UE. Ils appartiennent à un groupe assez hétérogène de pays périphériques, comprenant aussi bien les pays de l'AELE (Norvège, Islande, Suisse), certains membres du partenariat oriental (Moldavie, Ukraine, Géorgie) et les candidats à l'adhésion (Turquie et Balkans occidentaux), qui sont *de facto* ou *de jure* engagés dans un processus d'intégration commerciale avec l'UE.

Le volume des échanges Maghreb-UE

TABLEAU 2 : LE COMMERCE UE-MAGHREB

données de 2014	Maroc	Algérie	Tunisie	Libye
Part du pays dans le commerce de l'UE (%)	0.9	1.6	0.6	0.5
Exportations totales du pays (en milliards d'€)	11.1	29.5	9.4	12.4
Importations totales du pays (en milliards d'€)	18.2	23.4	11.0	5.3
Solde des échanges de marchandises (en milliards d'€)	-7.2	6.1	-1.6	7.1
Part de l'UE dans le commerce extérieur du pays (%)	55.2	25.0	67.7	53.9

(Source EUROSTAT)

Le commerce UE-Maghreb
Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation J-F Drevet

Bien que le Maghreb ne représente qu'une faible fraction des échanges de l'UE (3.6%), ce qui le situe au niveau de la Turquie (3.8%) et de la Norvège (4.0%), il est un partenaire important pour le commerce agro-alimentaire (fortes importations de produits agricoles européens) et en tant que fournisseur d'énergie (le pétrole brut et le gaz naturel représentent la quasi-totalité des exportations algériennes et libyennes). Hors hydrocarbures, L'UE en retire un excédent important, grâce à ses ventes de produits agricoles et manufacturés.

Le régime des échanges

Le maintien ou le développement de ces positions commerciales est lié à l'évolution du régime des échanges, qui conditionne en grande partie le niveau de coopération entre l'UE et le pays partenaire.

La Mauritanie et la Libye occupent une place à part :

La Mauritanie est depuis 1999 observateur à la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), qui a négocié avec la Commission l'accord de partenariat économique

(APE) signé en juillet 2014 ;

La Libye n'étant pas membre de l'OMC, son régime des échanges avec l'UE est du ressort du droit commun.

Traditionnellement, l'UE milite en faveur de la libéralisation des échanges, même de manière asymétrique : les trois pays du Maghreb bénéficient depuis longtemps de l'accès au marché communautaire pour leurs produits manufacturés, mais l'inverse est loin d'être réalisé, les barrières tarifaires étant encore assez élevées (en 2012, 12.94% pour le Maroc et 15.54% pour la Tunisie suivant la nomenclature utilisée par l'OMC [14]). Jusqu'en 1995, leur protectionnisme était accepté au nom des impératifs de leur développement. Ensuite, dans la logique des négociations internationales pilotées par l'OMC, la réciprocité est devenue un objectif majeur de l'UE. En tant que gestionnaire, la Commission européenne a fait de nombreuses propositions de libéralisation, qui ont connu un destin variable.

Comme nous l'avons vu, l'objectif du libre-échange en 2010 énoncé en 1995 à Barcelone pour les PSEM n'a pas été réalisé. Avec beaucoup de retard, il n'a donné lieu qu'à des accords partiels : quelques pays sud-méditerranéens, dont le Maroc et la Tunisie, ont signé en février 2004 l'accord commercial d'Agadir, entré en vigueur en juillet 2006, qui aurait dû s'étendre à tous les PSEM. Cet accord, qualifié de « *WTO minus* », a un contenu en libre-échange assez limitatif, qui comporte essentiellement des réductions tarifaires. À titre complémentaire, la Tunisie a signé des accords bilatéraux avec l'Algérie et la Libye. Souhaitant développer le libre-échange dans le cadre de l'UMA, l'Algérie n'a pas voulu signer l'accord d'Agadir.

D'autres accords commerciaux complètent ou interfèrent avec ce mouvement de libéralisation :

La Tunisie a signé des accords commerciaux avec la Turquie (en union douanière avec l'UE) et avec l'AELE, qui complètent celui avec l'UE ;

En juin 2004, le Maroc a été le premier pays de la région à signer avec Washington un accord de libre-échange (entré en vigueur en janvier 2006), ce qui ne cadre pas avec l'approche UE. Cependant, la portée de l'accord est limitée par la faiblesse des échanges entre le Maroc et les États-Unis [15] ;

Dans ce contexte, le débat se poursuit au sujet du reprofilage de la gestion des échanges, à travers la reprise d'une partie importante de la législation communautaire. Le Maroc et la Tunisie aspirent au statut de « *WTO* + », qui supprimera les droits de douane subsistants et étendra le mouvement de libéralisation aux services et aux marchés publics, avec l'adoption des normes techniques et sanitaires de l'UE, non seulement pour l'exportation, mais aussi pour leur marché intérieur. Il y aurait aussi une libéralisation des échanges agricoles mais pas la libre circulation des personnes.

En 2011, la Commission a proposé un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), dans le cadre du « *statut avancé* », que le Maroc a obtenu en 2008, puis un accord de libéralisation des échanges agricoles en octobre 2012. Premier PSEM à abolir ses droits de douane avec l'UE, la Tunisie le suit dans cette voie.

Les études réalisées à la demande de la Commission soulignent les effets positifs attendus de la libéralisation des échanges. Le Maroc et la Tunisie en espèrent un développement de leurs

exportations de fruits et légumes, de produits textiles et d'une manière plus générale un assouplissement du fonctionnement de leur économie. L'étude conclut à une forte stimulation des échanges, contribuant à un supplément de croissance du PIB. L'économie plus moderne de la Tunisie en bénéficierait davantage que celle du Maroc. Les effets sociaux (créations d'emplois) et environnementaux sont également jugés positifs.

TABLEAU 3 : EFFETS MACRO-ÉCONOMIQUES PRÉSUMÉS DE L'ALECA

Supplément de croissance en pourcentage, hypothèses basse et haute	Maroc		Tunisie	
	Basse	Haute	Basse	haute
du PIB	1.3	1.6	4.1	7.4
des exportations	15.3	15.3	17.7	20.4
des importations	8.0	8.4	13.9	17.7

(Source : Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Morocco and Tunisia (ECORYS final reports Rotterdam, 25 November 2013)

Effets macro-économiques présumés de l'ALECA
Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation J-F Drevet

Si elle se confirme, cette évolution positive contrasterait avec les résultats souvent critiqués de la première phase de libéralisation. Les réductions tarifaires déjà réalisées ont entraîné des pertes de recettes douanières pour les finances publiques (en Tunisie, de 1996 à 2010, environ 3% du PIB), ce qui était prévisible. Par contre, on attendait une stimulation du développement industriel, qui ne s'est pas encore concrétisé. En Tunisie, la part des industries manufacturières dans le PIB a baissé de 5 points entre 1990 et 2013 (de 22 à 17%). Les fermetures d'usines, l'aggravation du chômage des diplômés, l'amplification du déficit de la balance commerciale, ont laissé penser qu'il n'était pas possible de développer l'industrie dans le contexte du libre-échange.

Par ailleurs, l'UE est qualifiée d'hypocrite dans sa défense des quatre libertés qui n'inclut pas celle des personnes.

D'après Houdaigui, si l'intensification des échanges ne répond pas aux espérances, c'est en raison de problèmes structurels non résolus, détecté dès le lancement des accords d'association. L'insuffisante compétitivité des économies des pays du Maghreb, notamment de l'Algérie, « *qui ne dispose pas d'entreprises fonctionnant suivant les normes internationales* », les rend malhabiles à profiter de l'ouverture du marché communautaire. Il faut aussi incriminer la faiblesse de l'intégration économique entre les trois pays, qui font peu d'échanges entre eux (2 à 3%) et se perçoivent plus comme concurrents que complémentaires. Le commerce intermaghrébin ne représente que 3.5% de leur PIB (contre 26% pour les échanges régionaux en Asie orientale et en Amérique du nord). Il est entravé par des obstacles politiques, le protectionnisme et la faible connectivité des transports terrestres.

En fait, le Maghreb doit résoudre des problèmes structurels de modernisation des économies et des sociétés. Bien qu'ayant des taux de croissance assez élevés (4% en moyenne au cours de la dernière décennie), il est handicapé par des faiblesses profondes, que le FMI synthétise en comparant défavorablement l'évolution de sa productivité par tête avec celle des pays d'Asie [16]. Ainsi, l'UMA a perdu plus de la moitié de son poids économique relatif dans le monde entre 1980 et 2012, de 2 à moins de 0.5% [17] et craint de continuer à perdre du terrain.

L'intégration dans le marché unique

À terme, ce qui a été proposé dans le cadre de la PEV vise à l'intégration des pays du voisinage

dans le marché unique européen, à l'exemple du régime le plus avancé, dont bénéficient les pays membres de l'Espace économique européen (EEE). Ceux-ci doivent adopter l'intégralité du marché unique sans avoir la possibilité d'en négocier la règlementation et de participer au fonctionnement de la Cour de Justice de Luxembourg. Si la pêche et l'agriculture ne font pas partie de l'accord EEE, c'est à leur demande.

Reste à savoir si les pays du Maghreb ont intérêt à devenir des membres passifs du marché unique, sans la perspective d'adhésion qui reste offerte aux pays de l'AELE. Dans ce cas, au lieu de l'agriculture, ils devraient protéger d'autres secteurs de leur industrie ou de leurs services. La question est encore controversée au Maroc et en Tunisie et n'a pas encore été vraiment débattue en Algérie. L'exemple de cette dernière montre que son relatif isolement ne lui a pas apporté de prospérité. Poussée par les négociations commerciales internationales et la pression de l'OMC, l'ouverture n'aurait donc pas d'alternative et celle négociée avec l'UE serait moins aléatoire qu'une libéralisation généralisée des échanges.

C'est le choix accepté par les pays candidats d'Europe centrale au cours des années 1990. Au vu de la faible compétitivité de leur économie, ils auraient pu négocier des périodes de transition beaucoup plus longues. Ils ne l'ont pas fait et n'en ont pas manifesté de regret. En 1996, en acceptant d'entrer dans une union douanière avec l'UE, la Turquie prenait un risque de même nature. Si la forte croissance qu'elle a connue au cours des années 2000 ne peut pas lui être entièrement attribuée, l'Union y a certainement contribué. La preuve a été faite qu'une économie méditerranéenne affectée par d'importants retards structurels (ce qui est aussi le cas du Maghreb) pouvait affronter une intensification de la concurrence.

Est-ce la solution ? Après plusieurs années de tentatives d'adoption du marché unique, va-t-on réaliser que cela va au-delà des capacités d'adaptation des économies maghrébines (du moins de celles du Maroc et de la Tunisie, qui auront tenté l'exercice), qu'il faut un système d'intégration moins contraignant et des délais plus importants ?

La logique territoriale

Elle découle de la continuité géographique, plus affirmée pour le Maghreb que pour les autres PSEM. Elle concerne un assez grand nombre de politiques communes, dont l'efficacité globale implique la participation des pays du voisinage. C'est à l'évidence le cas de l'environnement : comment dépolluer efficacement la Méditerranée sans le concours des PSEM ? On peut y ajouter la politique des transports, la politique maritime intégrée et ce qui se fait au niveau européen en aménagement du territoire.

Il s'agit aussi de l'extension aux pays du voisinage des instruments de politique régionale qui contribuent à la « *cohésion territoriale* », en principe de l'UE seule, mais en fait de ses abords : pays de l'EEE, Suisse, candidats et un certain nombre de pays de la PEV, dont ceux du Maghreb, qui sont éligibles à des programmes de coopération transfrontalière (Tunisie) et transnationale (sur le bassin méditerranéen).

L'environnement

C'est un des domaines où la coopération inter-méditerranéenne est la plus ancienne, puisque le Plan bleu y travaille depuis le début des années 1970, avec la publication de diagnostics et de plans d'action. La mise en œuvre d'une politique communautaire de l'environnement et d'un

éventail de directives concernant la qualité des eaux et la gestion du littoral ne peut se limiter à la rive nord. Pour être efficace, elle doit impliquer tous les pays riverains et notamment le Maghreb, qui possède la plus grande longueur de littoral sur la rive sud.

Les diagnostics réalisés ont mis en évidence le coût de la dégradation (3.6 à 3.7% du PIB pour l'Algérie et le Maroc) et l'aggravation des problèmes en raison de la faiblesse des moyens financiers, de l'absence de priorité politique et de coopération sur ce thème entre les PSEM.

L'objectif de l'UE est d'aligner la politique des PSEM sur celle de l'Union, en estimant que ce qui a été fait, ou doit être fait sur la rive nord est aussi bon pour le sud. Le Plan d'Action pour la Méditerranée, adopté en 2005, doit garantir la cohérence des politiques mises en œuvre sur les deux rives, avec un appui communautaire en assistance technique (TAIEX, LIFE, programme cadre de recherche) et en aide financière. En fait, le déséquilibre est profond entre les dotations disponibles dans les États membres méditerranéens (budget nationaux abondés par les fonds structurels, beaucoup de régions littorales étant prioritaires pour le FEDER) et dans les pays du Maghreb. Cependant, des objectifs ambitieux ont été établis dans le cadre du projet HORIZON 2020.

Les transports

Les pays du Maghreb ont accueilli favorablement le projet UE d'extension aux PSEM de sa politique de développement des réseaux transeuropéens de transport. Elle a donné lieu à un premier accord lors de la réunion des ministres responsables à Marrakech dès 1995 sur une carte des axes prioritaires au niveau de l'ensemble Europe et Méditerranée. Cette carte a été régulièrement révisée depuis dans le cadre des stratégies régionales établies par le groupe EUROMED. Pour le Maghreb, elle concerne les « *autoroutes de la mer* », le lien fixe Espagne-Maroc, l'autoroute trans-maghrébine et la modernisation du réseau ferroviaire.

Dans le projet global des « *autoroutes de la mer* », ce qui concerne plus particulièrement le Maghreb est la mise en place de liaisons intermodales de transport de fret à travers la Méditerranée et entre les pays du Maghreb eux-mêmes. Cependant, ceux-ci sont encore faiblement impliqués dans la mise en œuvre, faute de l'identification de projets prioritaires [18].

Le lien fixe Espagne-Maroc : le projet a été présenté à la réunion du Conseil d'association Maroc-UE d'octobre 2014. Long de 38 kilomètres, le tunnel ferroviaire pourrait être achevé en 2025. Le projet sera financé par les deux pays concernés, l'Union européenne et des organismes privés.

Le projet d'autoroute trans-maghrébine (3000 km d'Agadir à Tripoli, qui desservira 55 villes et plus de 50 millions d'habitants) aurait dû être achevé en 2011. Il est en cours de réalisation par tronçons au Maroc, en Algérie et en Tunisie avec un appui ponctuel de la BEI, de la BERD et de l'UPM.

La modernisation du réseau ferroviaire est à l'ordre du jour dans les trois pays avec des études de faisabilité sur un réseau TGV.

Dans le cadre du statut avancé, le Maroc et la Tunisie sont invités à appliquer la politique communautaire et à ouvrir leurs marchés. Pour le Maghreb, cette orientation vise d'abord le

transport aérien, invité à faire partie de l'« *espace aérien commun européen* », ce qui revient à adopter les normes internationales de l'OACI et la législation de l'UE. Le Maroc est déjà bien avancé dans cette voie, suivie par la Tunisie. La Commission dispose d'un mandat pour entamer ces négociations avec l'Algérie, l'objectif étant de parvenir à un accord multilatéral unique. Il en va de même pour les autres modes de transport (notamment maritime), mais avec un degré d'urgence moins important, puisqu'il n'existe pas de connexion directe Maghreb-Europe pour le transport terrestre.

La coopération transfrontalière et transnationale

La coopération transfrontalière
Dès le début des années 1990, avec la création de l'initiative communautaire INTERREG s'est posé le problème de la coopération aux frontières externes de l'UE, y compris les frontières maritimes. À cet effet, des dotations du Fonds européen de développement régional (FEDER) ont été attribuées aux régions concernées, initialement sans possibilité de financement européen de l'autre côté de la frontière, puisque les fonds structurels ne peuvent être utilisés en dehors du territoire communautaire. Cette disposition a permis à l'Andalousie, à Ceuta et à Melilla de recevoir un peu de FEDER pour développer leurs zones frontalières (niveau départemental NUTS 3) au titre d'INTERREG, en supplément des dotations importantes déjà allouées à leurs programmes de développement régional.

Mais la coopération ne pouvait s'engager sans des dotations communautaires symétriques de chaque côté, comme il en existait déjà aux frontières internes de l'UE, ce qui a impliqué une harmonisation des règles de gestion qui n'a pas été facile à réaliser [19]. En 1995, la Commission a décidé d'affecter une partie du programme PHARE aux régions situées au contact de l'UE dans les pays candidats d'Europe centrale, mais ne l'a pas fait avec MEDA (2000-2006), qui aurait dû dégager une dotation supplémentaire à Rabat en faveur des régions du nord Maroc. Depuis 2007, avec la création de l'instrument européen de voisinage (IEV), les règles de gestion ont été rendues compatibles, et plusieurs programmes de coopération transfrontalière ont été lancés, qui ont été poursuivis ou amplifiés sur la période en cours 2014-2020.

Espagne-Maroc

En 2000-2006, l'Espagne avait reçu 172 M€ du FEDER (INTERREG) pour le développement de ses zones frontalières avec le Maroc. Mais aucun financement européen (MEDA) n'avait été obtenu pour la Maroc, ce qui n'avait pas permis à la coopération transfrontalière de démarrer.

Elle aurait dû le faire en 2007-2013 : la Commission avait prévu deux programmes (126M€ dont 94 M€ pour l'Espagne), l'un de part et d'autre du détroit de Gibraltar (couvrant une partie de l'Andalousie, Ceuta et Melilla, ainsi que plusieurs provinces marocaines du nord) et l'autre, dénommé « *Atlantique* » pour les Canaries et des provinces marocaines du sud (dont trois appartenant au Sahara occidental).

En fait, le programme n'a été mis en œuvre que du côté espagnol (pour 125M€, dont 94.4 M€ de FEDER) essentiellement en Andalousie (78% de la dotation FEDER). La question du Sahara occidental s'est révélée un obstacle politique déterminant : le Maroc a exigé l'inclusion de plusieurs de ses provinces sahariennes et l'UE ne pouvait l'accepter. Pour la période en cours

2014-2020, elle a préféré ne pas tenter à nouveau l'expérience.

Le programme transfrontalier Italie/Tunisie [20] est une innovation de la période 2007-2013, sur un groupe de régions siciliennes et nord-tunisiennes : au total 6.1 millions d'habitants sur 27200 km², dont fait partie l'agglomération de Tunis, pour un financement européen de 25.2 M€. Le programme a quatre secteurs prioritaires : la filière agro-alimentaire, la pêche, le tourisme et la culture, qui occupent une place importante dans les activités économiques des deux zones participantes. Ce programme a été renouvelé pour la période 2014-2020, avec un budget total de 33 millions d'€, dont la moitié pour la Tunisie, dont la zone éligible a été agrandie.

La coopération transnationale

À des degrés divers, les pays du Maghreb ont été conviés à participer à des programmes de coopération transnationale inter-méditerranéenne. Sur la période 2007-2013, seule la Tunisie a accepté de participer au programme couvrant la plus grande partie du bassin méditerranéen, le Maroc ayant refusé et la Libye et l'Algérie n'ayant pas donné suite. Au titre du « *grand voisinage* », la Mauritanie a été associée au programme Macaronésie (Açores, Madère, Canaries), qui a prévu 24M€ pour la coopération avec les pays tiers (Cap Vert et Mauritanie [21]), qui sera poursuivie en 2014-2020, éventuellement avec la participation du Sénégal.

De l'avis de la Commission, la mise en œuvre de ces programmes dans les pays du voisinage a rencontré de nombreuses difficultés de gestion, qu'elle espère parvenir à surmonter grâce aux modifications règlementaires introduites pour la période 2014-2020 :

à cet effet a été lancé un programme « *Mid-atlantique* », qui inclut l'Andalousie et les îles Canaries (pour l'Espagne), Gibraltar (Royaume-Uni), Madère et l'Algarve pour le Portugal et une dizaine de provinces marocaines, dont une partie du Sahara occidental, ce qui risque de reproduire les difficultés expérimentées dans le passé avec le transfrontalier Espagne-Maroc. Le budget prévu pour 2014-2020 est de 100M€, dont la moitié pour le Maroc.

les pays du Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye) sont aussi inclus dans le programme Méditerranée (budget 2014-2020 : 210M€ dont la moitié pour les PSEM).

Du point de vue du Maghreb, l'enjeu principal est dans l'efficacité de la coopération entre les deux rives de la Méditerranée. À ce titre, les grands forums lancés au niveau de l'ensemble du bassin ont donné des résultats très limités : trop de participants (UPM), trop de politique (incidence des différents conflits, notamment dans le bassin oriental), pas assez de technique (où des actions plus concrètes auraient pu développer le consensus). Il convient donc de suivre la réflexion en cours sur l'identification d'espaces géographiques plus pertinents, par exemple la segmentation du bassin en trois macro-régions : la première a déjà fait l'objet d'une stratégie au centre (espace adriatique et ionien [22]), mais le Maghreb n'y participe pas, en attendant deux autres à élaborer pour les bassins occidental et oriental.

Bien que l'antagonisme algéro-marocain n'ait rien perdu de sa gravité et que les perspectives de coopération avec la Libye soient provisoirement très réduites, le développement d'une coopération transnationale limitée au bassin occidental semble offrir de meilleures opportunités. Elle pourrait s'appuyer sur les thèmes de la croissance bleue, dont l'amélioration

de la gouvernance maritime, l'interconnexion des réseaux de transport et d'énergie, l'élévation de la qualité environnementale et le tourisme durable (potentiel important en Algérie et sur la côte marocaine méditerranéenne).

Le programme de développement régional du nord-Maroc
En compensation à l'annulation du programme transfrontalier au Maroc, l'UE a financé un programme de développement en faveur des zones rurales où intervient l'Agence de promotion du Nord [23].

Si l'avenir de cette région est un enjeu important pour le Maroc, en raison de sa grande pauvreté (environ la moitié de la moyenne nationale en PIB/h), il l'est également pour l'UE du fait de sa proximité avec l'Espagne et de l'importance de la culture du cannabis (estimée à ¼ de la superficie agricole, soit 106000 ha en 2004, dont il resterait au moins 60000 ha en 2011). Le programme d'un coût total de 24 M€ (dont 19 M€ de fonds communautaires 2011-2013) permettra aux zones rurales de se moderniser (diversification de l'agriculture et appui aux groupes sociaux les plus fragiles) et donc de trouver des revenus alternatifs au cannabis.

Dans les 728 à 890M d'€ alloués au Maroc pour la période 2014-2017, le nord-Maroc bénéficiera d'une contribution communautaire au titre de l'accès équitable aux services de base.

La politique maritime intégrée

Les pays du Maghreb partagent avec l'UE des espaces méditerranéens et aussi de larges espaces atlantiques (du fait de la proximité des Canaries avec le sud-marocain et le Sahara occidental). Une estimation leur accorde une superficie de plus d'un million de km² de Zones économiques exclusives (ZEE), importantes pour l'économie européenne, qui exploite déjà une partie de leur potentiel, notamment dans les zones de pêche utilisées par les Espagnols (Atlantique) et les Italiens (Méditerranée).

Les 5 pays du Maghreb sont signataires de la convention UNCLOS sur le droit de la mer (seule la Libye ne l'a pas encore ratifiée). Comme la plupart des pays méditerranéens, ils n'ont pas encore procédé à la délimitation de leurs ZEE, qui prennent de l'importance avec le développement des techniques de forage en eaux profondes. La définition de ces frontières maritimes représente une source de conflits potentiels, en raison de l'étroitesse de la Méditerranée et des interprétations divergentes entre les pays riverains (par exemple entre le Maroc et l'Espagne au sujet des Presidios [24]).

TABLEAU 4 : ESTIMATION DE LA SUPERFICIE DES ZEE AU MAGHREB

Zones économiques exclusives (ZEE)	km²
Mauritanie	165338
Sahara occidental	301107
Maroc (hors Sahara occidental)	274537
Algérie	126353
Tunisie	101857
Libye	351589
Total	1320821

(En janvier 2009, la « *République arabe sahraouie démocratique*, RASD » a proclamé sa juridiction sur une ZEE de plus de 300000 km², au large de ses 1110 km de littoral, sans effet pratique, puisqu'elle n'est pas signataire de la convention UNCLOS sur le droit de la mer.)

Estimation de la superficie de la ZEE au Maghreb
Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation J-F Drevet

Une convention de gestion intégrée des zones côtières a été signée à Barcelone en 1978,

révisée en 1995. Le protocole correspondant a été adopté en 2008 par presque tous les pays riverains de la Méditerranée et est entré en vigueur en 2011. Le Maroc l'a signé et ratifié, l'Algérie et la Tunisie seulement signé. Il doit assurer un aménagement respectueux de l'environnement. Un plan d'action 2012-2019 a été adopté en 2012, qui assurera la convergence entre les objectifs établis des deux côtés de la Méditerranée.

L'UE veut associer ses partenaires méditerranéens à la promotion d'une « *gouvernance maritime intégrée* » : planification de l'espace maritime, gestion intégrée des zones côtières, intégration des efforts de recherche et surveillance maritime conjointe.

Dans le domaine du développement économique, il s'agit de stimuler les activités portuaires : le commerce extérieur des trois pays du Maghreb transite presque intégralement pas la voie maritime (90%), mais les ports sont anciens, faiblement conteneurisés, ce qui les place en décalage croissant par rapport aux normes de la logistique moderne. Trois projets modernes sont en cours d'élaboration : Tanger Med au Maroc, Djendjen près de Jijel en Algérie et Enfidha au sud de Tunis. Les trois ports de Tanger Med, Bejaia (Algérie) et Radès (Tunisie) ont été sélectionnés en vue de leur intégration dans le réseau d'« *autoroutes de la mer* » mis au point par l'UE.

L'UE propose aussi de faire participer les pays du Maghreb à la mise en œuvre de plusieurs politiques communes :

Protection de l'environnement et du patrimoine maritime, dont la lutte contre la pollution : extension de la politique communautaire à la rive sud de la Méditerranée, mise en œuvre du « plan bleu » ;

Améliorer la sûreté et la sécurité en mer (formation de groupes de travail, participation à des opérations initiées dans le cadre communautaire)

Promouvoir la croissance bleue et l'emploi (soutien au développement économique des zones littorales).

Contrairement au Moyen-Orient, où la sécurité maritime est affectée par l'activité de pirates (détroit de Bab el Mandeb), de groupes terroristes (péninsule du Sinaï, à proximité du canal de Suez), ou des tensions internationales (détroit d'Ormuz), les côtes du Maghreb, aussi bien en Méditerranée que sur l'Atlantique, restent très sûres. Il n'en reste pas moins nécessaire de se préoccuper de la sécurité du détroit de Gibraltar.

La logique sécuritaire

La logique de l'espace unique européen impliquait la mise en œuvre de politiques communes en matière de gestion des ressortissants des pays tiers (immigration, asile, libre circulation) et de coopération en matière de justice et police. Les États membres ont mis beaucoup de temps à « *communautariser* » ces sujets sensibles et n'y sont pas encore complètement parvenus. Il en résulte, en dépit de l'importance des besoins, une pratique restrictive en matière d'immigration et de coopération police/justice.

La mise en œuvre de la politique de Liberté, Sécurité, Justice est assurée avec l'appui de plusieurs agences spécialisées : EUROPOL (coopération policière), EUROJUST (coopération

judiciaire pénale), l'Agence des droits fondamentaux (lutte contre les discriminations), FRONTEX (contrôle des frontières externes) et le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

Les questions migratoires

Contrairement à ce qui se passait au début du Marché commun, quand la libre circulation des personnes était inséparable des « *quatre libertés* », elle fait l'objet depuis le milieu des années 1970 de restrictions importantes et durables entre les deux rives de la Méditerranée.

Depuis la mise en œuvre de la libre-circulation entre les États membres (accords de Schengen), la gestion des flux en provenance des pays tiers n'est plus possible dans le cadre national. Les traités signés depuis 1991 ont donc développé des compétences communautaires dans le cadre de la politique de « *liberté, sécurité et justice* », qui a pour objectif d'assurer le contrôle des migrations aux frontières externes de l'UE dans le respect du droit : Charte des droits fondamentaux, Convention de Genève de 1951 et protocole de 1967 sur la protection et l'accueil des réfugiés.

Les orientations de la politique de l'UE sont définies par des programmes quinquennaux : Tampere (1999-2004), La Haye (2004-2009) et Stockholm (2009-2014), en attendant celui de 2015-2020 en préparation.

Au cours des dernières années, la gestion des flux migratoires a pris une importance croissante dans la gestion de la PEV, dont la version révisée en 2011 a développé un *trade off* entre l'attribution d'un nombre accru de visas aux ressortissants des pays de départ ou de transit, en échange de la signature et de la mise en œuvre d'accords de réadmission des migrants illégaux. En 2000, dans les accords de Cotonou (qui s'appliquent à la Mauritanie en tant que membre du groupe ACP), une clause de maîtrise des flux migratoires a été introduite.

En tant que zone d'émigration fortement orientée vers l'Europe, le Maghreb est particulièrement concerné par l'évolution de cette politique : il est le principal réservoir migratoire de plusieurs pays d'Europe occidentale (France, Belgique, Espagne, Italie). Plus récemment il est devenu un espace de transit pour les migrants illégaux originaires de l'Afrique subsaharienne.

Un potentiel élevé

Depuis les indépendances (et bien avant en ce qui concerne l'Algérie), les pays du Maghreb sont devenus des foyers d'émigration en direction de la France, puis d'un nombre grandissant de pays européens. Cette évolution s'est accentuée avec la croissance démographique et le maintien d'un écart de revenu important entre le Maghreb et l'Europe. Jusqu'au début des années 1970, les besoins en main d'œuvre des pays européens ont permis d'absorber une grande partie des candidats à la migration. Elle s'est ensuite ralentie, avant de connaître une forte reprise au cours des années 2000. Ensuite, avec le ralentissement de la croissance en Europe, un écart important s'est créé entre la taille du « *réservoir migratoire* » des pays maghrébins et la capacité d'absorption du marché du travail européen. En raison de sa faible densité de population et de l'abondance de ses ressources pétrolières, aussi longtemps qu'elle est restée stable, la Libye a été dans la situation inverse de pays d'immigration.

TABLEAU 5 : ÉVALUATION DES MIGRANTS MAGHRÉBINS DÉJÀ INSTALLÉS DANS L'UE

Stock 2013	Émigrés dans l'UE	Total émigrés	% dans l'UE
Algérie	877398	961850	91,2
Libye	66344	100565	66,0
Mauritanie	28807	198307	14,5
Maroc	3056109	3371979	90,6
Tunisie	414077	466595	88,7
Total	4442735	5099296	87,1

(Source : Philippe Fargues, EU Neighbourhood migration report 2013, European University Institute)

Evaluation des migrants maghrébins déjà installés dans l'UE
Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation J-F Drevet

Sur les 5 millions d'émigrés maghrébins, 87% résident dans l'UE, ce qui marque une polarité bien affirmée par rapport au groupe PSEM élargi [25], où seulement 37% des migrants sont installés dans l'Union. Cette polarité est particulièrement forte pour les Algériens et les Marocains, un peu moins pour les Tunisiens (qui étaient nombreux en Libye) et pas du tout pour les Mauritaniens qui se sont dirigés en grande partie vers l'Afrique de l'ouest. À l'exception des Tunisiens, les Maghrébins sont peu attirés vers les pays du Golfe. On observe cependant une diversification des pays d'installation : dans l'UE, la part relative de la France est en baisse et on assiste à une forte croissance des départs vers l'Amérique du nord (dont le Canada), qui accueille les migrants les plus qualifiés.

La pression migratoire est d'abord le résultat de l'évolution démographique. En dépit de la baisse du taux de fécondité, les pays du Maghreb doivent gérer les effets de la très forte croissance des décennies précédentes, la présence de classes d'âge pléthoriques à la recherche d'un emploi : au Maroc, les 20-25 ans ont atteint leur maximum en 2005, ce qui a été le cas en 2010 en Algérie et en Tunisie. L'économie n'a pas créé assez d'emplois pour assurer leur insertion, la pression étant accrue par le désir ou le besoin de nombreuses femmes d'âge actif de travailler. Cette population a bénéficié des progrès de l'éducation, dont les résultats sont plus quantitatifs que qualitatifs [26]. Mais les jeunes mettent deux à trois ans à trouver un emploi et le taux de chômage des diplômés est plus élevé que la moyenne [27] : suivant une enquête EUROSTAT, au Maroc 24% des personnes possédant un diplôme seraient au chômage, contre 9% des non-diplômés. Un rapport de l'OIT de mai 2013 prévoit plus de 15 millions de chômeurs à l'horizon 2017.

TABLEAU 6 : QUELQUES DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

	Mauritanie	Maroc	Algérie	Tunisie	Libye
Taux de croissance 2015-2020 (%)	2.30	1.13	1.51	0.95	1.38
Taux de fécondité (2015-2020)	4.39	2.56	2.55	1.91	2.15
15-24 ans en % du total (2015)	19.4	17.7	16.6	15.8	16.8
Migration 2015-2020 (pour 1000)	-0.9	-2.6	-0.2	-0.6	-0.3
Estimation du flux annuel d'émigrants (h)	4000	90000	10000	7000	2000

(Source : Nations unies, projections de la population mondiale)

Maghreb : quelles données démographiques
Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation J-F Drevet

Au flux évalué par les Nations unies s'ajoute un nombre bien plus important de migrants potentiels. Les pourcentages de jeunes souhaitant quitter le Maghreb sont très élevés : 76% en Tunisie suivant une enquête de 2005, les changements politiques intervenus depuis 2011 et les perturbations économiques qui en ont résulté ayant fortement accru la pression migratoire.

Les migrations apportent un flux important de ressources financières aux pays de départ. Suivant la Banque mondiale, ils ont représenté 6.5 milliards de $ pour le Maroc (6.8% du PIB) et 2.3 milliards de $ pour la Tunisie (5.0% du PIB), le flux concernant l'Algérie (213 millions de

$) étant très au-dessous de la réalité [28] et la Mauritanie n'ayant pas fourni de données [29]. À l'inverse, la Libye a versé 2 milliards de $ à ses travailleurs migrants en 2012.

Entre le transit et l'installation
La région n'est plus seulement une salle d'attente pour migrants. Au cours des années récentes et bien qu'on ne dispose que de données fragmentaires, le Maghreb est devenu pour les arrivants de l'Afrique subsaharienne une région d'immigration (ce qui n'est pas nouveau pour les oasis du sud). Dans une population en séjour irrégulier, il est difficile de distinguer ceux qui veulent aller plus loin de ceux qui souhaitent rester.

Le Maroc reçoit un petit nombre d'immigrants (80000 résidents réguliers en 2012) et un nombre bien plus important de clandestins originaires d'Afrique subsaharienne, en grande partie en transit vers l'Espagne. C'est pourquoi il occupe une position-clé dans la régulation des migrations vers l'UE.

L'Algérie reçoit des immigrants réguliers, chinois dans la construction et indiens dans l'industrie métallurgique. Ceux de l'Afrique subsaharienne sont des irréguliers (72000 sont refoulés chaque année aux points de passage avec le Mali et le Niger), mais le nombre des personnes installées est inconnu. Philippe Fargues les estime plus nombreuses que la population en transit. L'Algérie est aussi le pays d'accueil des réfugiés sahraouis (90000h vivent dans des camps autour de Tindouf) ;

La Tunisie a attiré des immigrants africains (étudiants, employés de la Banque africaine de développement lors de son transfert d'Abidjan à Tunis) et reçoit une partie des migrants de l'Afrique subsaharienne qui ont transité à travers la Libye. La majorité d'entre eux souhaite continuer vers l'Europe et cherche à passer en Italie. En 2011, s'y est ajouté une population importante de Tunisiens candidats à l'émigration irrégulière vers l'UE, le flux s'étant progressivement réduit, de 28000 *harragas* en 2011 à moins de 5000 en 2012.

Pays d'immigration depuis les découvertes pétrolières, la Libye a connu une politique assez fluctuante (avec des phases d'expulsions brutales), qui n'a pas été sans conséquence sur les pays voisins, sans compter les effets de sa situation chaotique actuelle. Après avoir favorisé l'immigration en provenance des pays arabes (notamment d'Égypte et de Tunisie), elle s'est tournée vers les pays africains. On ne sait pas quelle proportion des 2.5 millions d'immigrés présents en Libye avant la chute de Kadhafi y sont restés, et on ne sait pas à combien s'élève la population en transit, qui alimente une immigration clandestine non maîtrisée vers l'Italie.

Après avoir été au cours des années 2000 un pays de transit pour les immigrants illégaux désireux d'entrer dans l'UE par les Canaries, la Mauritanie accueille actuellement une importante population de réfugiés chassés des pays voisins par les conflits.

TABLEAU 7 : LES IMMIGRANTS LÉGAUX AU MAGHREB

Estimation 2013	Stock total (h)	Maghreb = 100
Algérie	95000	8,8
Libye	768372	71,4
Mauritanie	99229	9,2
Maroc	77798	7,2
Tunisie	35192	3,3
Total	1075591	100,0

(Source : Philippe Fargues, EU Neighbourhood migration report 2013, European University Institute)

Les immigrants légaux au Maghreb

Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation : J-F Drevet

Les sans-papiers
Les candidats à l'entrée dans l'UE se concentrent près de Ceuta et Melilla. Étant les seules frontières terrestres entre le Maghreb et l'UE, elles ont été mises sous pression et équipées de grillages presque continus pour empêcher les infiltrations (à Melilla, les 12 km de grillage n'ont pas empêché 14000 intrusions en 2014 [30]).

Les « *sans-papiers* » utilisent davantage la voie maritime. Le passage vers les Canaries, à partir du Cap Vert, de la Mauritanie et du Sénégal a été très utilisé jusqu'en 2007. Il est aujourd'hui moins pratiqué, grâce à la mise en œuvre de mesures de contrôle impliquant tous les pays riverains. Les détroits de Gibraltar et de Sicile (les îles de Pantelleria et Lampedusa ne sont pas très éloignées des côtes tunisiennes) sont les points de passage les plus recherchés et une nouvelle voie s'est ouverte entre l'Algérie et la Sardaigne. Le principal pays de départ est actuellement la Libye, en raison du chaos qui y règne.

En 2013-2014, l'opération *Mare nostrum* actionnée par l'Italie avait permis de recueillir 150000 personnes en mer, avec un *pull effect* sur l'organisation des migrations clandestines, par des réseaux de passeurs bien organisés et très rentables (1000$ en bateau de pêche, 5000$ en zodiac pour une traversée à partir de la Libye [31]), qui a entraîné en octobre 2014 l'abandon par l'Italie de cette opération, jugée coûteuse et inefficace du point de vue de la maîtrise des migrations, en dépit de son bilan humanitaire positif [32].

Cependant, la majorité des migrants illégaux originaires du Maghreb n'entre pas dans l'UE de cette manière, mais par « *overstay* ». Ils restent en Europe alors que leur visa a expiré : le Ministère français de l'Intérieur estime que 90% des étrangers en situation irrégulière sont entrés légalement en France.

Le dilemme de la gestion des flux migratoires

Face à ces problèmes, la mise en œuvre d'une politique adéquate entre les deux rives de la Méditerranée ne va pas de soi, les relations dans ce domaine étant dominées par la méfiance et le chacun pour soi.
Les pays de départ ont estimé qu'ils avaient assez à faire chez eux pour ne pas s'occuper de leurs migrants. À l'exception de la Libye jusqu'en 2011, ils ont fermé les yeux sur l'émigration clandestine, en refusant de conclure des accords de réadmission ou en ne faisant pas d'effort pour appliquer ceux qu'ils avaient signé (acceptant à la rigueur de réadmettre leurs nationaux, mais pas les migrants en transit).

De leur côté, les États membres se sont focalisés sur une logique de limitation, sinon de refoulement des arrivants, éventuellement au détriment de leurs partenaires de l'UE, en réclamant toujours plus de mesures restrictives. Ils ont à regret décidé de confier à l'UE des compétences minimales, dans l'espoir faire appliquer la politique qu'ils n'étaient plus capables de mettre en œuvre. Leur souci majeur est de limiter les arrivées sans trop se préoccuper du sort des migrants ;

Avec des compétences de plus en plus étendues sur le papier, mais toujours assorties de nombreuses limitations dans la pratique, l'UE fait son possible pour gérer les flux en défendant la mise au point d'une politique globale (*Global Approach to Migration and Mobility*,

GAMM [33]), dans le respect des conventions internationales que presque tous les États membres ont signé et dans la recherche de l'efficacité, avec l'avantage d'être moins exposée que les gouvernements nationaux aux surenchères anti-migratoires des partis d'extrême droite.

La Commission estime qu'une politique migratoire ne peut fonctionner valablement sans la coopération des pays de départ ou de transit, ce qui implique la négociation d'accords *ad hoc* et un minimum de confiance mutuelle pour les appliquer. Avec plus ou moins d'enthousiasme, cette approche est maintenant partagée par plusieurs pays de départ, notamment ceux du Maghreb, convaincus par l'afflux de migrants d'Afrique subsaharienne de durcir leur politique migratoire et de prendre leur part dans la régulation des flux.

Afin de concilier des intérêts contraires, la Commission développe le « *partenariat pour la mobilité* », un document cadre, juridiquement non contraignant, qui doit servir de support à des accords bilatéraux, notamment en matière de réadmission des migrants illégaux. Ce partenariat a été conclu avec le Maroc (juin 2013), premier PSEM à l'accepter, puis avec la Tunisie (novembre 2013) [34].

Quand ils ne l'ont pas déjà fait, les pays de départ s'engagent dans une politique de réadmission (non seulement de leurs nationaux, mais aussi des migrants en transit) en échange de facilitation de visas, notamment pour les courts séjours, suivant la pratique déjà développée dans le cadre de la PEV, mais assortie de dispositions légales et humanitaires destinées à améliorer l'accueil des migrants et à assurer un exercice effectif du droit d'asile pour ceux qui y sont éligibles, éventuellement en finançant des centres de rétention au sud de la Méditerranée.

Une partie importante de l'opinion dans les pays de départ [35] et des organisations d'accueil aux migrants dans les pays d'arrivée (la CIMADE) ont dénoncé le contenu de ces accords, en les jugeant excessivement restrictifs, sinon répressifs. Ils estiment que l'UE cherche à reporter sur les pays du voisinage la lutte contre l'immigration illégale et qu'elle ferme les yeux sur les lacunes juridiques et les mauvais traitements infligés aux migrants originaires d'Afrique subsaharienne dans les pays du Maghreb.

En 2015, l'aggravation du problème dans le bassin oriental de la Méditerranée a entraîné un détournement des flux, une partie des clandestins maghrébins trouvant avantage à profiter du bas coût des billets d'avion vers la Turquie [36] et de l'absence de visa pour tenter leur chance à travers les Balkans. Il en résulte une baisse de la pression dans le bassin occidental, dans un contexte d'aggravation des problèmes de gestion des flux migratoires pour l'UE dans son ensemble, le système de quotas institué par la Commission à la fin de 2015 se heurtant à l'opposition résolue de plusieurs États membres. La situation politique des pays du Maghreb, à l'exception de la Libye, tend à exclure leurs ressortissants du bénéfice du droit d'asile.

La lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée

Le programme de Stockholm recommande l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure de l'UE, en vue d'améliorer la protection des citoyens et la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Il s'agit de renforcer la coopération policière et judiciaire en matière pénale, qui met l'accent sur la lutte contre la criminalité transfrontalière, notamment la traite des êtres humains, les abus sexuels, l'exploitation sexuelle des enfants et la pornographie

enfantine, la cybercriminalité, la criminalité économique, la corruption, la contrefaçon et la piraterie, les stupéfiants.

Vis-à-vis des pays tiers et notamment du Maghreb, l'évolution du contexte politique a renforcé un glissement déjà observé dans la gestion de la PEV depuis 2003, en donnant la priorité aux questions d'ordre public, avec une forte sensibilité à la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Comme dans la maîtrise de l'immigration, la coopération inter-méditerranéenne est devenue une condition de l'efficacité des actions entreprises :
Dans la mesure ou l'immigration illégale est favorisée par le développement de réseaux de trafic des êtres humains, elle fait l'objet de mesures de coopération policière avec les pays de départ ou de transit ;

Compte tenu de l'importance de la production dans le Rif, le Maroc occupe une position importante dans les trafics de drogue et les délits qui en résultent, les autres pays du Maghreb étant moins concernés. À cet effet, comme indiqué plus haut, l'UE finance des programmes de développement dans le nord-marocain, destinés à fournir des alternatives à la culture du cannabis ;

La pression du terrorisme s'est accentuée à partir des années 1990 en Algérie, les réseaux s'étant ensuite diffusés dans tout le Maghreb avant de devenir très actifs au Sahara.

La réponse européenne a été formulée au niveau du Conseil, donc dans le cadre de la coopération intergouvernementale. Si un coordinateur a été nommé pour assurer la cohérence des diverses actions engagées au niveau européen et par les États membres, il n'existe pas de véritable politique commune, qui créerait, par exemple, un FBI européen. Les échanges d'information entre les ministres de l'Intérieur de l'UE s'étendent à leurs collègues des pays du Maghreb, chaque pays restant maître de ses interventions. Dans l'ensemble, ce qui contraste avec les problèmes rencontrés avec la Turquie, la coopération entre les polices de l'UE et celles des trois pays associés est généralement considérée comme de bon niveau, comme l'ont bien montré les renseignements fournis à la France par le Maroc après les attentats de Paris du 13 novembre 2015.

Le Maghreb et la politique étrangère européenne

Dans la formulation de ses relations extérieures, l'UE a toujours souligné qu'elle tiendrait compte de la capacité de ses partenaires à se conformer au droit international : respect des conventions initiées par les Nations unies et établissement de bonnes relations bilatérales, afin de ne pas développer des conflits de voisinage. Si la conformité aux objectifs de la Politique étrangère commune est obligatoire pour un pays candidat, elle n'est qu'une option pour les pays associés.

D'une manière générale, à l'exception du Sahara occidental, les pays du Maghreb n'ont pas de conflit de frontières et leurs relations de voisinage sont relativement stables. Ils auraient dans ce domaine un comportement international beaucoup plus conforme au droit international que les PSEM du Mashrek (où les conflits sont nombreux) et la Turquie, qui ne se distingue pas par la qualité de ses relations de voisinage.

Le « *statut avancé* », tel qu'il a été accordé au Maroc en octobre 2008 et en voie d'adoption par la Tunisie, implique un renforcement du dialogue et de la coopération politique : sommets

réguliers, participation aux opérations européennes de gestion de crises, coopération parlementaire (dont un statut d'observateur à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe).

Bien que la réputation du Conseil de l'Europe et plus particulièrement de la Cour de Justice de Strasbourg ne soit plus à faire en matière de surveillance des droits de l'homme et que le Maroc ne soit pas un exemple en la matière, son gouvernement cherche à s'en rapprocher. Un bureau du Conseil de l'Europe [37] a été ouvert à Rabat et le Maroc affirme son intention d'adhérer aux conventions en matière de coopération judiciaire. Comme dans d'autres domaines, ces initiatives visent à consolider la position du Maroc, en tant que « *front runner* » de la politique de voisinage.

L'UE et le conflit du Sahara occidental

Comme nous l'avons vu plus haut, sur de nombreux thèmes, le problème de la souveraineté sur le Sahara occidental, en tant que pomme de discorde entre l'Algérie et le Maroc, nuit aux relations intermaghrébines et perturbe les relations Maghreb-UE. Il entrave la coopération régionale dans le bassin occidental de la Méditerranée et pourrait accroître les menaces existant par ailleurs (terrorisme, AQMI), en empêchant les pays concernés de développer une approche commune.

Bien qu'ancien, puisque l'annexion par le Maroc de l'ancien Sahara espagnol remonte à 1975, le conflit qui en a résulté avec l'Algérie (qui soutient la « *République arabe sahraouie démocratique (RASD)* », émanation du mouvement indépendantiste POLISARIO [38]) n'a pas trouvé de solution.

Le Maroc contrôle 80% du territoire du Sahara occidental et la quasi-totalité de son potentiel économique aussi bien terrestre que maritime, puisqu'il n'y a presque pas d'activité dans les 20% de désert contrôlés par le POLISARIO, qui n'exerce son contrôle que sur la population sahraouie réfugiée en Algérie et installée dans des camps autour de Tindouf.

Mais Rabat n'a pas obtenu de reconnaissance de sa souveraineté. Pour l'UE comme pour ses États membres, « *le Sahara occidental est un territoire non autonome et le Maroc est de fait la puissance administrante [39]* », ce qui exclut en principe son territoire du bénéfice des accords UE/Maroc et des prêts de la BEI. Assez démuni sur le terrain, le POLISARIO n'est pas sans appuis dans l'UE, aussi bien à Madrid (ancienne puissance coloniale) qu'à Stockholm, où s'est développée une controverse avec Rabat, qui a entraîné des mesures de rétorsion de part et d'autre, au Maroc (suspension de l'ouverture d'un magasin IKEA) et en Suède (désengagement des investisseurs suédois de l'Office chérifien des Phosphates).

Ainsi, l'accord agricole et de pêche entre l'UE et le Maroc entré en vigueur en septembre 2014 a été annulé par la Cour de Justice de Luxembourg, sur une requête du POLISARIO [40], parce qu'il incluait le Sahara occidental. Après l'avoir rejeté en décembre 2011, le PE l'avait finalement approuvé en décembre 2013, à la condition que les aides versées par l'UE bénéficient aussi aux Sahariens, ce qui n'est pas le cas des phosphates de Bou-Craa. De source sahraouie, le revenu tiré par le Maroc de leur exploitation, non seulement n'apporterait pas grand-chose à la population locale, mais représenterait dix fois le montant de l'aide allouée aux réfugiés installés en Algérie. L'UE ayant fait appel, une nouvelle décision de la Cour de Justice est attendue ; pendant ce temps, l'accord reste d'application.

L'ONU (MINURSO) a reçu mandat de préparer un référendum d'autodétermination qui n'a jamais pu être organisé. Bien qu'elle n'ait pas offert ses bons offices, l'UE souligne régulièrement la nécessité d'une solution, afin d'assurer la normalisation des relations algéro-marocaines.

Les divergences

En fait, la politique étrangère de chacun des pays du Maghreb est basée sur des positionnements différents, parfois divergents qui reposent sur des tendances très anciennes.

L'Algérie a longtemps gardé ses distances avec l'UE : elle a voulu affirmer ses dimensions non-européennes, en privilégiant les relations avec les non-alignés, l'Union africaine, l'URSS et les pays arabes. Elle reste donc réservée, sinon méfiante vis-à-vis des initiatives européennes : faible consommation des aides, participation réduite aux concertations EUROMED, une certaine rancune vis-à-vis de la position de plusieurs États membres favorables au Maroc dans le conflit saharien. Cette attitude a conduit à un isolement relatif, aujourd'hui perçu comme un handicap, l'Algérie ayant particulièrement souffert du terrorisme au cours des années 1990. Celui-ci représente encore une menace directe, comme on a pu le constater lors de l'attaque du gisement de gaz d'In Amenas, ce qui explique son attitude plus ouverte vis-à-vis des opérations antiterroristes dans le nord-Mali. En attente de transition politique, elle n'est pas en mesure de revoir sa politique étrangère dans l'immédiat.

Au contraire, le **Maroc** est traditionnellement dans une perspective divergente, son ouverture économique ayant été imposée à la France par les accords d'Algésiras en 1906 et son tropisme transatlantique remontant à la rencontre Roosevelt-Mohammed V à Anfa en janvier 1943. Rabat n'a laissé passer aucune occasion de se rapprocher de l'UE. Le Maroc est toujours favorable à une extension des relations et preneur des statuts les plus avancés. Sa coopération avec les non-alignés, avec la Ligue arabe est minimale, il n'est pas membre de l'Union africaine.

La **Tunisie** est dans une situation intermédiaire. Si son tropisme européen est dominant, elle est plus ouverte vers l'est, donc mieux articulée avec les pays du Mashrek. Elle est plus « *étatique* » que le Maroc et donc moins naturellement encline à l'ouverture économique. L'avenir dira quelle orientation le gouvernement issu des dernières élections donnera à son pays.

Le Forum ouest-méditerranéen (dialogue 5+5)

L'idée a été lancée par l'Italie au cours de sa présidence tournante du deuxième semestre de 1990, en invitant à Rome les cinq pays du Maghreb avec trois autres États membres (Portugal, Espagne, France) pour un dialogue politique informel. Une autre réunion s'est tenue en 1991, sans suite. Puis le processus a repris en 2001 à Lisbonne avec pour objectif d'approfondir le processus de Barcelone. Depuis cette date, des rencontres presque régulières se tiennent au niveau des ministres des Affaires étrangères, avec la participation occasionnelle de la Commission, Romano Prodi ayant été présent au 1er sommet tenu à Tunis en décembre 2003. Un deuxième sommet a été organisé par Malte en octobre 2012, avec la participation d'un représentant de la Commission.
Le Forum méditerranéen compte maintenant 5 États membres avec Malte depuis 2004, d'où sa dénomination de « *dialogue 5+5* ». Il avait aussi été question d'inviter la Belgique, la Grèce,

l'Égypte, sans succès jusqu'à présent. Cette coopération a donné lieu à de nombreux contacts entre les ministères techniques dans un cadre intergouvernemental : intérieur, affaire sociales, défense, tourisme, transport, éducation et environnement. Ce sont les dossiers de la défense et des transports qui ont le plus progressé.

Les réunions de ministres ne sont pas régulières ; il n'y a ni secrétariat permanent ni cadre de coopération formel, comme cela existe, par exemple pour la Communauté des pays de la mer Noire (BSEC) [41]. Actuellement il n'est pas prévu, bien que certains pays y soient favorables, d'institutionnalisation du 5+5, qui définirait les pays participants et un programme de coopération, éventuellement dans le cadre communautaire. En décembre 2015, la rencontre ministérielle de Tanger a fait le point des nombreuses actions en cours. En termes pratiques, beaucoup de progrès sont réalisés, parce que la coopération dans le bassin occidental ne rencontre pas les obstacles politiques qui abondent dans la partie orientale et qu'il y a moins de partenaires que dans l'UPM.

Orientations futures

Sur le fond, les pays du Maghreb ne disposent pas d'une marge d'action illimitée. Les tentatives de l'Algérie et de la Libye de valoriser leur dimension arabe et africaine n'ont pas donné les résultats escomptés. Bien que située sur le versant sud du Sahara, la Mauritanie n'attend pas beaucoup d'opportunités de son appartenance à la CEDEAO et au groupe ACP.

Tout en proposant à tous une reprise de l'acquis communautaire, l'UE a suivi une politique asymétrique : elle a offert l'union douanière, puis une perspective d'adhésion à un État en grande partie asiatique, la Turquie, tandis que les pays du Maghreb réputés non-européens n'ont pas vocation à rejoindre l'UE.

Au Maghreb, le dilemme est entre plus ou moins de coopération avec l'UE. Même avec un peu d'atlantisme pour diversifier leurs partenaires et un peu d'arabisme pour rassurer leur opinion, il n'y a pas beaucoup de moyens de s'écarter d'une orientation préférentiellement paneuropéenne.

Dans cette optique, le rapprochement en cours avec le Maroc et la Tunisie devrait s'étendre à l'Algérie, quand elle aura la possibilité de réajuster sa politique étrangère. Il n'en va pas de même de la Libye et de la Mauritanie :
La Libye est à la fois du Maghreb (en Tripolitaine) et du Mashrek (en Cyrénaïque), sans compter son importante dimension saharienne (au Fezzan) ;

Les frontières de la Mauritanie touchent au fleuve Sénégal, où réside une grande partie de sa population : son identité culturelle arabophone ne fait pas oublier son appartenance au Sahel.

Aussi longtemps que le Maghreb ne bénéficie pas de la démocratie, il n'y a pas de place pour un saut qualitatif dans le rapprochement. Il en irait différemment si au moins l'un de ces pays (la Tunisie ?) devenu pleinement démocratique, remplissant les critères de Copenhague auxquels la Turquie refuse actuellement de se plier et se présentait comme un candidat valable, comme avant lui les pays européens libérés de leurs dictatures.

Les instruments financiers

Après une longue période de gestion de protocoles financiers bilatéraux (avant 2000), l'UE a mis en œuvre un instrument spécifique pour les PSEM, le programme MEDA (2000-2006). Avec la création de la PEV a été lancé un nouvel instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) pour la période 2007-2013, auquel vient de succéder l'Instrument européen de voisinage (IEV) pour la période en cours 2014-2020. À la suite de la révision de la PEV en 2011 et pour concrétiser la conditionnalité démocratique (« *more for more* »), le programme additionnel SPRING a été mis en place pour la période 2011-2013. En 2013, le Maghreb en a reçu la plus grande part : la Tunisie vient en première place (55M€) suivie par le Maroc (48M€). L'Algérie vient loin derrière (10M€) et la Libye n'aura que 5M€.

En euros par habitant et par an, les montants engagés sont assez modiques : en 2007-2013, 10.2€ pour la Tunisie, qui bénéficie du « *more for more* », 6.3 pour le Maroc et 1.4 pour l'Algérie (moyenne Maghreb 4.5€), alors qu'un pays candidat comme la Turquie reçoit 11€ et les régions éligibles à l'objectif de convergence des fonds structurels communautaires bien davantage (164 €).

TABLEAU 8 : INTERVENTIONS DE L'INSTRUMENT DE VOISINAGE AU MAGHREB

	Population 2013 1000h	Engagements 2007-2013 (M€)	Allocation 2014+ Moyenne annuelle		En €/h/an		
			Minimum (M€)	maximum (M€)	2007-2013	2014+ minimum	2014+ maximum
Mauritanie	3438	209,3	27,0	27,0	8,7	8,1	8,1
Maroc	32649	1451,1	182,0	222,5	6,3	5,6	6,8
Algérie	38088	366,1	30,3	37,0	1,4	0,8	1,0
Tunisie	10830	775,0	101,0	123,0	10,2	9,3	11,4
Libye	6002	83,0	18,0	22,0	2,0	3,0	3,7
Maghreb 5	93013	2884,5	359,1	432,4	4,5	3,9	4,8
Maghreb 3	81573	2572,2	313,3	382,5	4,5	3,8	4,7

Source : Commission européenne (EUROPAID)

UE. Interventions de l'instrument de voisinage au Maghreb
Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation : J-F Drevet

Le nouvel instrument de voisinage (IEV) pour 2014-2020 a des priorités plus politiques : renforcer les droits de l'homme et les libertés fondamentales, réaliser l'intégration progressive dans le marché intérieur de l'UE, créer des conditions propices à la bonne gestion de la mobilité, encourager le développement et promouvoir l'instauration d'un climat de confiance (contribuant à la sécurité, à la prévention et à la résolution des conflits) et enfin améliorer la coopération régionale (dont la coopération transfrontalière). Les montants indicatifs avancés pour la période en cours ne sont pas plus élevés qu'avant (4 à 5€/h/an pour le Maghreb, avec une faveur pour la Tunisie (9.3 à 11.4), 5.6 à 6.8€ pour le Maroc et pas grand-chose pour l'Algérie (0.8 à 1€).

Dans le cadre ACP, la Mauritanie est un peu mieux traitée : elle devait recevoir 209.3M€ sur la période 2007-2013 et aura un peu moins sur 2014-2020 (195M€). Nouakchott reçoit des fonds pour améliorer la gouvernance, les infrastructures, l'intégration régionale et la lutte contre la pauvreté. Elle représente un partenaire important de l'UE dans le domaine de la pêche. Le nouveau protocole, paraphé le 10 juillet 2015, prévoit l'accès de la flotte européenne aux eaux mauritaniennes, pour un total autorisé de 281500 t/an. En plus des captures payées par les pêcheurs européens, l'UE consacrera 59 millions d'€ à ce partenariat, dont 4 millions € pour les pêcheurs mauritaniens.

4. Trois questions transversales

Au cours des dernières années, les questions politiques ont pris plus d'importance, notamment parce que l'intégration économique n'a pas progressé autant qu'on l'avait espéré. Il en résulte une concentration sur des points sensibles, qui le sont d'autant plus que l'évolution interne des pays concernés est plus incertaine que dans le passé (Algérie, Tunisie) ou que le chaos s'est substitué à la dictature (Libye).

La dépendance énergétique

Elle est perçue dans le cadre des relations avec l'Algérie et pour le moment d'une manière assez simplifiée : comment importer plus de gaz algérien, notamment en cas de rupture de l'approvisionnement en gaz russe.

L'UE est dépendante à 66% d'importations de gaz naturel, qui couvrent plus du quart de ses besoins énergétiques totaux. La Russie compte pour 39% des importations de gaz de l'UE. 6 États membres dépendent uniquement de la Russie (les trois pays baltes, la Finlande, la Bulgarie et la Slovaquie) et en volume, l'Allemagne et l'Italie sont les deux principaux importateurs. Les difficultés avec Moscou rendent nécessaire l'identification d'autres fournisseurs, les ressources nouvelles découvertes dans le bassin oriental de la Méditerranée n'étant pas disponibles avant la fin de la décennie.

Réduire cette dépendance implique la création de nouvelles infrastructures [42] pour faciliter les importations et la circulation du gaz entre les États membres (flux rebours), afin de pouvoir faire appel à des fournisseurs alternatifs, dont pourraient faire partie l'Algérie et la Libye en raison de leur proximité géographique. Actuellement, ils ne représentent que 22% des importations.

Après 5 années de négociations, un accord de partenariat stratégique concernant l'énergie a été signé en juillet 2013 avec l'Algérie.
Il correspond au souhait de l'UE de sécuriser ses importations de gaz algérien et à celui de l'Algérie de conserver ce bon client dans un contexte de concurrence accrue sur le marché international. L'attaque terroriste d'In Amenas de janvier 2013 a accentué la volonté de l'Algérie de parvenir à un accord, qui porte sur l'ensemble du secteur énergétique (non seulement le gaz, mais aussi l'intégration des réseaux électriques du Maghreb avec l'Europe, le développement des énergies renouvelables et le nucléaire civil).

Cependant l'accord n'a pas résolu un problème : comme la Russie avec GAZPROM, l'Algérie est opposée à l'*unbundling* (séparation des activités de transport et de commercialisation du gaz) et voudrait que la SONATRACH puisse distribuer directement ses produits sur le marché européen

En outre, l'Algérie aura-t-elle assez de gaz disponible pour exporter vers l'UE ? Sa production globale plafonne : 127.2 milliards de m³ en 2013. L'état des réserves est controversé (entre 2000 et 4500 milliards de m³ suivant les sources), le chiffre les plus souvent donné étant 3000 milliards. Les gisements les plus anciens sont en déclin : Hassi R'mel, qui apportait 75 milliards de m³ en 2008, est tombé à 55 milliards en 2012.

En 2017, la consommation locale (70 milliards de m³) pourrait dépasser les exportations (50-55 milliards de m³). En effet, elle doit satisfaire une forte croissance de la demande d'électricité et les subventions n'encouragent pas les économies d'énergie.

En octobre 2014, le ministre algérien a annoncé que la production de gaz augmenterait de 40% dans les 5 ans à venir et doublerait d'ici 10 ans [43]. Avec la construction de nouveaux gazoducs, l'UE pourrait bénéficier d'une capacité d'approvisionnement supérieure à 100 milliards de m³/an, dont au moins la moitié en provenance d'Algérie.

TABLEAU 9 : CAPACITÉ DES GAZODUCS MAGHREB-EUROPE

Gazoducs	Capacité (milliards de m³/an)	En service depuis	Pays de production	Pays de transit
TRANSMED	33	1983, 1994	Algérie	Tunisie, Italie
MEDGAZ	8	2011	Algérie	Espagne
GALSI	8	en projet	Algérie	Italie (Sardaigne)
GREENSTREAM	11	2004	Libye	Italie
Maghreb-Europe	12	1996	Algérie	Maroc, Espagne
Transsaharien	30	en projet	Nigeria	Niger, Algérie
Total	102			

Capacités des gazoducs Maghreb-Europe
Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation : J-F Drevet

Au niveau global, qui ne concerne pas que l'Algérie, la Commission propose « *un dialogue commercial et politique renforcé avec les partenaires d'Afrique du nord et de l'est de la Méditerranée [44], en vue, notamment, de créer un hub gazier méditerranéen dans le sud de l'Europe. [45]* »

La montée en puissance des dimensions atlantique et saharienne

Par rapport à la vision classique méditerranéenne du Maghreb, l'évolution récente fait émerger une conception plus large, qui englobe une grande partie des 5 pays du « *grand Maghreb* » et donne une importance grandissante à leurs dimensions atlantique et saharienne.

La dimension atlantique

Si la France, l'Espagne et le Portugal n'ont jamais perdu de vue que le Maroc avait une façade atlantique, l'UE s'est traditionnellement focalisée sur la dimension « *tellienne* » du Maghreb, en tant que péninsule presque entièrement incluse dans le bassin occidental de la Méditerranée et membre du groupe des PSEM. L'absence de coopération avec la Libye et l'appartenance de la Mauritanie au groupe ACP ont accentué cette polarisation.

À Bruxelles, les problèmes de cette zone de l'Atlantique sont traités en liaison avec les régions qualifiées d'« *ultrapériphériques* » (RUP), catégorie limitative qui inclut les archipels ibéro-atlantiques (Açores, Madère et Canaries) et les DOM français, avec des avantages particuliers et quelques dérogations justifiées par leur position géographique. S'ils sont ultrapériphériques pour l'UE, ces archipels ne le sont pas vraiment vis-à-vis de l'Afrique du nord-ouest, ce qui est une source de problèmes (l'immigration clandestine) autant que d'opportunités (l'exploitation des ZEE, dont la pêche). Une autre Direction générale assure la gestion de la politique européenne de la pêche, dont la signature d'accords spécifiques avec la Mauritanie et le Maroc (y compris le Sahara occidental, qui double la longueur des côtes atlantiques marocaines), afin d'assurer des débouchés aux pêcheurs européens.

L'émergence de problèmes nouveaux (immigration clandestine, lutte contre le trafic de drogue et le terrorisme) ont fait émerger d'autres préoccupations, accroissant l'importance de la façade atlantique. L'UE a négocié un « *partenariat privilégié* » avec l'archipel du Cap Vert (accord de réadmission, coordination des actions anti-drogue), qui lui donne un statut proche des pays éligibles à la PEV. Au nom du « grand voisinage », le Cap Vert et la Mauritanie sont associés depuis 2007 aux programmes de coopération transnationale des trois archipels RUP.

La dimension saharienne

Ce que les géographes arabes appelaient « *djezireh al maghreb* » (l'île du couchant), est aujourd'hui bien moins insulaire que dans le passé, pour autant qu'elle l'ait vraiment été. L'évolution des techniques (véhicules tout-terrain, géolocalisation) permet aujourd'hui de traverser assez facilement le désert, même à travers les régions autrefois les plus répulsives. Le trafic transsaharien n'est plus dépendant des conditions naturelles comme il l'avait été pendant des siècles. Il en résulte une intensification sans précédent de la circulation des personnes et des marchandises et de graves menaces sur la sécurité et la stabilité des États sahariens.

Le temps n'est plus où quelques pelotons de méharistes pouvaient assurer le maintien de l'ordre sur les 4.3 millions de km² qui vont de l'Atlantique au Soudan. Après les indépendances, chaque pays a repris l'administration de ses régions sahariennes, sans y réaliser d'importants investissements, compte tenu de la faiblesse de la population et de l'isolement. À l'époque, le désert était encore une barrière, entre l'Afrique du nord et l'Afrique occidentale (au contraire de l'Afrique nilotique, où le fleuve assure la liaison). La mise en valeur étant limitée à quelques ressources minières au Sahara occidental (phosphates), en Mauritanie (fer), en Algérie (pétrole et gaz) et au Niger (uranium), l'espace était encore relativement facile à contrôler.

Face aux nouvelles menaces induites par l'évolution technologique, les États du Sahel et même du Maghreb sont en partie désarmés [46]. Plus récemment, l'effondrement de la Libye a entraîné une réduction des transferts d'épargne des travailleurs migrants originaires du Sahel, la circulation incontrôlée d'armes, l'intensification des mobilités clandestines et la criminalisation des trafics transsahariens.
En 2011, le Service européen d'action extérieure (SEAE) a publié une communication [47] qui fait le point des actions et des intentions de l'UE, en vue de la mise au point d'une stratégie commune pour accroître la sécurité et le développement du Sahel.

Si elle s'adresse en priorité aux pays de l'Afrique subsaharienne (Mauritanie, Mali, Niger, Burkina-Faso et Tchad), la communication concerne tout autant les pays du Maghreb en ne citant que le Maroc, l'Algérie et la Libye, omettant la Tunisie et éventuellement l'Égypte (dont la péninsule du Sinaï) et le Soudan, qui ont aussi une partie importante de leur territoire au Sahara et sont tout autant menacés par le terrorisme, ce qui a amené le Conseil Affaires étrangères du 17 mars 2014 à élargir la zone potentielle d'intervention [48].

Cette préoccupation qui remonte à 2008 [49], a fait l'objet de nombreuses discussions au Conseil. La stratégie proposée, qui résulte de missions d'information en Mauritanie, au Mali, au Niger et en Algérie, vise à améliorer la gouvernance (qui laisse beaucoup à désirer dans l'ensemble des territoires sahariens), à apporter une réponse transnationale à une menace de même nature, à rétablir la sécurité et l'État de droit, ainsi qu'à prévenir et à combattre

l’extrémisme et la radicalisation. Elle souligne l’impact sur l’UE de ces problèmes, en termes d’immigration clandestine, de développement de la criminalité organisée et du terrorisme, citant nommément l’AQMI comme adversaire principal.

L’UE soutient les initiatives déjà prises en Mauritanie (stratégie nationale contre le terrorisme et loi anti-terroriste) et la création d’un commandement conjoint à Tamanrasset en avril 2010 (Algérie, Niger, Mali, Mauritanie). 150 M€ de ressources supplémentaires ont été mises à disposition du Mali, de la Mauritanie et du Niger (rien au nord du Sahara, 200M€ étant déjà présumés y agir dans le cadre de cette stratégie). Depuis 2012, la dégradation de la situation au nord-Mali a amené l’UE à intervenir directement, à la suite de l’armée française.

Il n’est pas douteux que des interventions plus importantes seront nécessaires dans l’avenir, jusqu’à ce que les pays concernés aient réussi à établir une gouvernance efficace dans leurs régions sahariennes. Compte tenu de l’ampleur des menaces, des opportunités offertes par les ressources déjà exploitées ou à découvrir, les pays du Maghreb ont avantage à accroître leurs investissements dans ce domaine et l’UE à leur apporter l’aide technique et financière adéquate pour y contribuer. L’action plan correspondant pour 2015-2020 a été adopté par le Conseil en avril 2015. Il souligne la nécessité d’actions coordonnées en matière de sécurité et de développement économique et social.

Il n’est pas pour autant démontré que ces pays doivent appartenir à la même catégorie que les pays du voisinage. On ne les voit pas en convergence réglementaire avec l’UE, ni même susceptibles de nouer les relations qui découlent de la proximité géographique. Leur participation à l’une ou l’autre politique commune, justifiée par des considérations d’ordre public ou de sécurité n’est pas destinée à s’étendre à un large éventail de politiques européennes.

Le déficit démocratique

Tous les documents de coopération établis par les institutions européennes soulignent la nécessité d’améliorer la gouvernance et de développer des institutions démocratiques. Ceux qui concernent le Maghreb ne font pas exception à la règle, avec une insistance accrue depuis le renversement de Ben Ali en janvier 2011 et les événements qui ont suivi dans d’autres pays arabes.

Or les pays du Maghreb ne sont pas très avancés dans ce domaine. Selon les critères établis par différentes ONG, ils se classent dans la deuxième moitié de la liste et parfois parmi les pays les moins avancés, mais leur performance est en constante évolution.

Une évaluation du comportement des pays concernés est effectuée régulièrement par la Commission avec le concours de diverses ONG. Bien que les classements soient encore assez éloignés des standards européens, on observe des progrès sensibles mais fragiles, notamment en Tunisie, qui situent le Maghreb nettement en avant des pays du Mashrek.

TABLEAU 10 : PERFORMANCES DÉMOCRATIQUES DES PAYS DU MAGHREB :

	Mauritanie	Maroc	Algérie	Tunisie	Libye
Freedom in the World (rapport 2016) score sur 100 sur 195 pays	30	41	35	79	20
Reporters sans frontière (classement 2015 sur 180 pays)	55	130	119	126	154
Corruption perception index 2015 : note sur 100	31	36	36	38	16
rang sur 167 pays	112	88	88	76	161

Performances démocratiques des pays du Maghreb
Cliquer sur la vignette pour agrandir le tableau. Réalisation : J-F Drevet

Depuis le lancement du processus de Barcelone (1995), bien que les PSEM ne soient pas des candidats assujettis aux critères de Copenhague [50], ceux-ci sont de plus en plus souvent repris dans les documents de coopération. Pendant longtemps, leur rappel a été sans conséquence, car il n'existait pas de véritable démocratie [51]. Faute de mieux, l'UE se contentait de rappeler les bons principes et de financer quelques ONG contestataires.

Depuis la mise en œuvre de la PEV, l'impératif démocratique a pris une importance nouvelle. Dans sa communication initiale, la Commission a souligné la nécessité du processus, en parallèle avec l'ouverture économique. En 2011 [52], l'UE a voulu aller plus loin que les recommandations sans grand effet qui abondaient dans les communications antérieures, en parvenant à une véritable conditionnalité en fonction de l'état de la démocratie. À cet effet, la Commission a proposé un « *soutien ciblé à la mutation démocratique* », « *un partenariat étroit avec la population* », notamment un appui à la société civile, que les régimes déchus avaient découragée, en offrant un supplément à l'existant (« *more for more* », programme SPRING).

La tactique de l'UE est de faire adhérer les pays de la PEV aux multiples conventions signées à l'initiative des Nations unies ou du Conseil de l'Europe, puis d'en faire une évaluation attentive et régulière. Même si elles ne sont pas respectées, elles représentent des objectifs qui sont régulièrement rappelés à leurs signataires.

L'UE se situe dans un processus d'exportation de ses valeurs démocratiques qui peut entrer en contradiction avec les objectifs d'autres organisations internationales dont font partie les pays du Maghreb. Ceux-ci sont membres de l'Organisation de la coopération islamique (OCI), seule organisation internationale basée sur la religion, qui compte 57 États membres. Son Secrétaire général est saoudien et son siège à Djeddah. Il se trouve que l'OCI conçoit les droits de l'homme dans le cadre de la *sharia.* Or, dans un arrêt de 2003, la Cour européenne des Droits de l'homme (CEDH) de Strasbourg a clairement indiqué que la *sharia* était incompatible avec les principes fondamentaux de la démocratie [53].

S'il est difficile d'apprécier la portée de l'adhésion à cette déclaration, en contradiction avec de nombreux aspects du droit en vigueur dans les pays musulmans, elle pourrait servir de base à des interprétations juridiques tout à fait opposées à la Charte de droits fondamentaux adoptées par l'UE et justifier d'innombrables violations de celle-ci.

À court et à moyen terme, l'UE a peu de chances de se départir de l'approche pragmatique qui l'a guidée jusqu'à présent et qui est accentuée dans la communication du SEAE de novembre 2015. Indépendamment de la qualité de la démocratie au sud de la Méditerranée, la géographie impose des relations privilégiées aux deux parties, notamment au Maghreb qui n'a pas d'alternative. Pour l'UE, des politiques appliquées en commun sont nécessaires pour réduire la dépendance énergétique et indispensable pour assurer la sécurité face au problème de l'immigration illégale et aux menaces du crime organisé et du terrorisme. Cela n'empêche pas de travailler à l'émergence d'institutions plus respectueuses des droits de l'homme et du citoyen et de favoriser les plus avancés.

Conclusion

Au cours des deux dernières décennies, l'Union européenne a opéré une large diversification de ses interventions en direction des PSEM et plus spécifiquement de deux pays du Maghreb, le Maroc et la Tunisie. Le temps n'est plus où la CEE se limitait à la gestion des échanges. Bien que son rôle ne soit pas toujours apparent, l'UE apporte une contribution implicite, mais croissante à la configuration sur le long terme des espaces qui la bordent les rives sud de la Méditerranée et à celle de l'Afrique du nord-ouest.

La diversification de ces interventions s'effectue dans le cadre d'organisations multiples et complexes, où le Maghreb n'occupe pas une place très importante : l'Union pour la Méditerranée (UPM) a 43 membres et pas moins de 16 pays sont éligibles à la politique de voisinage (PEV).

Dans la coopération inter-méditerranéenne une distorsion croissante se dessine entre les deux grands bassins de la *Mer intérieure*.

Les perspectives de coopération inter-méditerranéennes dans le bassin oriental sont devenues aléatoires, du fait de l'attitude agressive de la Turquie, de l'absence de solution au conflit israélo-palestinien, et de la montée de nouvelles menaces liées à l'extension de l'islamisme. Confrontée à l'impasse dans la négociation d'adhésion avec la Turquie, à l'absence de solution politique à Chypre et à l'instabilité croissante des pays de la région, l'UE a bien du mal à aider ses États membres (notamment la Grèce et Chypre) à défendre leur sécurité.

Si le bassin occidental n'est pas préservé de ces menaces, il les subit cependant à un moindre degré. Sauf au Sahara occidental, les frontières des pays du Maghreb sont stabilisées et les cinq pays ne sont pas contestés dans leur existence même, comme le sont plusieurs pays du Moyen-Orient. Contrairement au Mashrek, leur géographie et l'orientation de leurs échanges induisent une relation privilégiée avec l'UE, pour laquelle ils n'ont pas d'alternative.

Du fait de leur tradition politique et de la libéralisation de leurs économies, elle est aujourd'hui en progrès avec le Maroc et la Tunisie, qui s'acheminent vers le « *statut avancé* » qui en fera progressivement des partenaires plus proches de l'UE. Cette voie est aussi ouverte pour l'Algérie, en fonction du degré de transformation qu'elle voudra apporter à son économie. Elle pourrait être offerte à la Libye, bien que sa situation politique actuelle l'apparente plutôt aux pays les plus instables du Mashrek. Reste à définir le statut ultérieur de la Mauritanie, en fonction de ce qui a été dit plus haut quant à la montée en puissance de la dimension saharienne et atlantique dans le grand Maghreb.

En conséquence, en termes de coopération UE-Maghreb, il faudrait s'interroger sur les potentialités d'une intensification des relations dans le bassin occidental, dans un cadre à privilégier, par exemple le 5+5, qui regrouperait les pays les plus motivés sur des projets à dimension territoriale et sécuritaire. Si cette coopération devait s'accroître, faudrait-il l'insérer dans le cadre communautaire, en tant qu'espace privilégié de coopération transnationale, avec des perspectives qui ne seraient pas offertes aux autres PSEM ?

Manuscrit clos en février 2016

Copyright 2016-Drevet/Diploweb.com

P.-S.

Ancien fonctionnaire européen. Les idées exprimées dans ce texte n'engagent que son auteur

---

Notes

[1] L'émergence d'une politique globale méditerranéenne a été défendue par Edgard Pisani, alors Commissaire européen chargé du Développement (1981-1985).

[2] Review of the European Neighbourhood Policy, joint communication (SWD(2015) 500 final), Bruxelles, le 18 novembre 2015, 21p.

[3] Jean-François DREVET, Quelle nouvelle politique européenne de voisinage ? www.diploweb.com

[4] Voir Isabel Schäfer, Entre idéaux et intérêts : les nouvelles perspectives françaises et allemandes sur le Maghreb, Visions franco-allemandes n°22, IFRI février 2013.

[5] À la fin des années 1980, la Yougoslavie avait noué des relations préférentielles avec l'UE qui auraient pu la mettre dans le peloton de tête des pays candidats. Alors que les PECO (pays d'Europe centrale et orientale) sont devenus des États membres en 2004 et 2007, chacune de ses composantes, à l'exception de la Slovénie, a dû (la Croatie) ou doit encore cheminer lentement et péniblement sur la route de l'adhésion.

[6] En 1987, en réponse à sa candidature, le Conseil avait explicitement indiqué au Maroc qu'il ne répondait pas à la définition d'État européen (Décision du Conseil du 1er octobre 1987).

[7] Une seule unité était en charge de tous ces pays.

[8] Union pour la Méditerranée, Rapport d'activité 2014, 84p.

[9] Voir Rachid El Houdaigui, Les relations intermaghrébines, Futuribles-iReMMO, étude trimestrielle n°4, janvier 2014, Paris 23p.

[10] Quand elle était encore en union douanière avec la France.

[11] RASD : République arabe sahraouie démocratique

[12] Rachid El Houdaigui op. cit.

[13] En fonction de la norme imposée par l'Arabie saoudite (1000 pèlerins par million de croyants), le Maghreb serait à l'origine d'un flux annuel d'environ 80000 pèlerins, sans compter les Maghrébins expatriés en Europe.

[14] L'OMC ne publie pas de statistiques pour l'Algérie et la Libye.

[15] Kassim Bouhou, Le Maghreb dans son environnement régional et international, stratégie et présence économique des États-Unis au Maghreb, notes de l'IFRI, Paris, 2010, 32p.

[16] Shahid Yusuf, Middle East Transitions : a long, hard road (IMF Working paper 14/135, Washington, July 2014, 53p.). Cette étude couvre les six pays ayant connu des changements politiques depuis 2011 : Maroc, Tunisie, Libye, Égypte, Jordanie, Yémen et reprend les analyses effectuées antérieurement par le PNUD et la Banque mondiale.

[17] Abderrahmane Mebtoul, Les défis de l'intégration maghrébine face à la mondialisation (Bruxelles, 24 septembre 2013, 20p).

[18] Voir le rapport du coordinateur UE pour les autoroutes de la mer Luis Valente de Oliveira, ancien ministre portugais http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-policy/priority-projects/doc/progress-reports/2012-2013/pp21_en.pdf

[19] Bien qu'il ne s'agisse que du budget communautaire, les règles d'intervention établies par le règlement financier UE entre les régions de l'UE (FEDER) et les pays tiers (programme MEDA pour le Maghreb) diffèrent sensiblement.

[20] Décision CE (2008)8275 du 16 décembre 2008.

[21] Le Sénégal sera aussi associé à partir de 2014.

[22] Communication de la Commission concernant la stratégie de l'Union européenne pour la région de l'Adriatique et de la mer Ionienne COM(2014) 357 final, 17 juin 2014.

[23] Sur un périmètre de 34750 km² avec 4.6 millions d'habitants, subissant un fort retard de développement.

[24] Les enclaves de Ceuta et Melilla, ainsi que quelques îles (Peñón de Vélez, Peñón de Alhucemas, les Chaffarinas) que l'Espagne possède sur la côte marocaine.

[25] PSEM + Turquie et Mauritanie.

[26] Voir l'évaluation de la Banque mondiale dans son rapport MENA 2008.

[27] Demain la Méditerranée, scénarios et projections à 2030, IPEMED, novembre 2011, 164p.

[28] En 2006, il a été estimé par l'IFAD (International Fund for Agricultural Development) à 5.4 milliards de $ soit 4.7% du PIB.

[29] En 2006 selon l'IFAD, la Mauritanie a reçu 103 millions de $, soit 3.9% de son PIB.

[30] Élise Vincent, Melilla, dernière barrière avant l'Europe, Le Monde du 29 novembre 2014.

[31] Le Monde du 21 octobre 2014, supplément Europa page 2.

[32] Le détroit est le point d'application du projet Closeye, lancé en avril 2013, avec des techniques les plus modernes (emploi de drones et de véhicules aériens sans pilote), afin de renforcer le SIVE (Système Intégré de de Surveillance Extérieure).

[33] Approche globale des migrations et de la mobilité, communication de la Commission, COM(2011)743 final du 18 novembre 2011.

[34] Déjà conclus avec le Cap Vert et les six pays du partenariat oriental.

[35] Voir le Document d'analyse du partenariat de Mobilité signé entre le Maroc, l'UE et neuf États membres le 7 juin 2013, par Réseaux euro-méditerranéen des droits de l'homme, février 2014, 18p.

[36] Phoebe Weston, dans le Daily Telegraph du 30 septembre 2015 : « Turkish Airlines doubled its seat capacity between 2011 and 2014 and Frontex suggested that the airline was fuelling the illegal migration crisis by opening new routes in Africa earlier this month. »

[37] Le Conseil de l'Europe a conclu 210 conventions dont 156 sont ouvertes aux pays non européens.

[38] POLISARIO : Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro fondé en 1973 en vue de mettre fin à la colonisation espagnole par l'établissement d'une république sahraouie indépendante.

[39] Stefan Füle, Commissaire en charge de la politique de voisinage, en réponse à une question parlementaire (octobre 2014).

[40] « La décision 2012/497/UE du Conseil, du 8 mars 2012, concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles nos 1, 2 et 3 et de leurs annexes et aux modifications de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, est annulée en ce qu'elle approuve l'application dudit accord au Sahara occidental. » (Arrêt du Tribunal (8e chambre) du 10 décembre 2015).

[41] A BSEC (Black Sea Economic Community) a un Secrétariat permanent à Istanbul et une Banque de développement à Thessalonique.

[42] L'UE a identifié 27 projets dans le secteur du gaz (Stratégie européenne pour la sécurité énergétique (SWD(2014) 330 final, Bruxelles le 28 mai 2014.

[43] http://www.econostrum.info/La-production-algerienne-de-gaz-va-augmenter-de-40-en-5 ans_a19117.html#ixzz3Hied482I

[44] D'importantes découvertes de gaz naturel en eau profonde ont été réalisées dans les ZEE d'Israël (Tamar et Léviathan) de Chypre (Aphrodite) et d'Égypte (Zohr).

[45] Stratégie européenne pour la sécurité énergétique (SWD(2014) 330 final, Bruxelles le 28 mai 2014).

[46] Sébastien Abis et Karine Bennafla, Afriqu'Orient, des relations à explorer, Confluences Méditerranée n°90, été 2014, IREMO l'Harmattan, pp. 9-21.

[47] COM(201)331 du 8 mars 2011.

[48] "The Council invites … to extend the implementation of the Strategy to Burkina Faso and Chad while intensifying relevant activities in Mali, Mauritania and Niger. Political dialogue on conflict prevention and security issues in the Sahel region will be stepped up also in relevant West African and neighbouring countries including Senegal, Nigeria and Cameroon as well as countries of the Maghreb."

[49] Elle a déjà fait l'objet d'un option paper (COREU SEC 750/09 du 7 avril 2009) et d'un joint paper (14361/10).

[50] « … avoir des institutions stables, garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection… »

[51] La démocratie israélienne étant critiquée pour son traitement des Palestiniens.

[52] Un partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée, COM (2011)200 final du 8 mars 2011.

[53] Arrêt de la Grande Chambre du 13 février 2003 : « la Cour reconnaît que la charia, reflétant fidèlement les dogmes et les règles divines édictés par la religion, présente un caractère stable et invariable. Lui sont étrangers des principes tels que le pluralisme dans la participation politique ou l'évolution incessante des libertés publiques. La Cour relève que, … les déclarations … qui contiennent des références explicites à l'instauration de la charia sont difficilement compatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie, tels qu'ils résultent de la Convention *européenne des droits de l'homme*, comprise comme un tout. Il est difficile à la fois de se déclarer respectueux de la démocratie et des droits de l'homme et de soutenir un régime fondé sur la charia, qui se démarque nettement des valeurs de la Convention, notamment eu égard à ses règles de droit pénal et de procédure pénale, à la place qu'il réserve aux femmes dans l'ordre juridique et à son intervention dans tous les domaines de la vie privée et publique conformément aux normes religieuses. (…) »