

Question d'Europe
n°642
10 octobre 2022

L'influence déclinante de l'Union européenne au Sud

Pierre MIREL

Guerres civiles en Syrie et en Libye, conflits sans fin en Palestine et au Sahara occidental, Etats en faillite tel le Liban, régimes autoritaires en Egypte et en Algérie, crises migratoires récurrentes, autant de bouleversements qui dessinent une périphérie du chaos dans le voisinage sud de l'Union européenne. Celle-ci peine à y répondre, depuis les « printemps arabes » jusqu'aux automnes autoritaires, face aux géopolitiques de Moscou, d'Ankara et de Téhéran qui entretiennent les conflits. Le tout face à des partenaires ambigus. Les initiatives d'intégration régionale sont oubliées alors qu'Alger et Rabat sont lancées dans une course aux armements. L'irruption spectaculaire de la Chine marque la décennie écoulée et l'immigration illégale reste un sujet de litiges.

Le [Nouvel agenda pour la Méditerranée](#), reçu favorablement par le Conseil le 19 avril 2021, propose d'excellentes mesures de coopération. Mais il n'a pas les moyens de ses ambitions. Et il passe sous silence des questions qui fâchent[1].

RETOUR À DES RELATIONS DIFFÉRENCIÉES

Les relations de l'Union européenne avec la rive sud de la Méditerranée sont régies par les accords d'association bilatéraux négociés dans les années 1990 et 2000[2]. Au lieu de moderniser le partenariat de 1995, l'Union européenne lui a substitué en 2004 la politique de voisinage inventée pour ses partenaires orientaux. Or, ses « plans d'action standard » faisaient fi des différences. Bien plus, ignorant les contextes socioculturels, elle se référait à des valeurs partagées, qui le devenaient d'autant moins que le pouvoir se faisait autoritaire – à Tunis comme au Caire – et que des mouvements islamistes gagnaient en influence. Face aux « printemps arabes », une [stratégie nouvelle pour un voisinage en mutation](#)

a été lancée en 2011 où les valeurs universelles remplacèrent les valeurs partagées.

Ces dernières sont toutefois affirmées avec les pays à statut spécifique comme le Maroc où la déclaration pour un « statut avancé » en 2008 faisait suite au souhait du roi Mohamed VI d'obtenir « plus que l'association, moins que l'adhésion ». Le plan 2013-2017 a mis en avant un espace de valeurs partagées et un espace économique commun. La déclaration conjointe du 14e Conseil d'association va plus loin en posant les jalons d'une relation à long terme pour « le partenariat euro marocain de prospérité partagée autour de quatre espaces : convergence des valeurs, convergence économique et de cohésion sociale, connaissances partagées, concertation politique et coopération sécuritaire ». Il en va de même avec la Tunisie où le partenariat privilégié, en 2012, posait comme priorités les coopérations politique (gouvernance, Etat de droit, démocratie), sécuritaire et migratoire. La Jordanie avait reçu un « statut avancé » en 2010, mettant plutôt l'accent sur son rôle pour la stabilité au Proche-Orient. En 2016, l'Union européenne engageait un Pacte pour la Jordanie ainsi que pour le Liban, pour les aider à faire face à l'afflux de réfugiés d'Irak et de Syrie.

L'Union européenne a toujours privilégié investissements et commerce comme facteurs de stabilité, de développement et de démocratie. Le Conseil a donné mandat à la Commission en 2011 de négocier des accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA) avec le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie, à l'instar de ceux qui l'avaient été avec les pays du partenariat oriental. L'objectif était d'intégrer leurs économies à celle de l'Union européenne en instaurant un espace normatif commun. Mais ni la Jordanie, ni l'Egypte n'ont montré d'intérêt. Quant aux négociations avec

[1] Pierre Mirel: 'Du Processus de Barcelone au Programme pour la Méditerranée, un Partenariat fragile avec l'Union européenne', question d'Europe, Fondation Robert Schuman, 21 juin 2021

[2] Mis en œuvre après ratification : Tunisie 1998, Maroc et Israël 2000, Jordanie 2002, Egypte 2004, Algérie 2005, Liban 2006, Palestine accord intérimaire 1997.

la Tunisie et le Maroc, elles ont achoppé sur leur crainte que leurs industries et services ne soient absorbés par ceux, plus compétitifs, de l'Union européenne.

La quatrième séance de négociations avec la Tunisie, en 2019, n'a pas abouti. L'Union européenne s'est pourtant dite disposée à négocier des accords asymétriques. Pourquoi le Nouvel agenda pour la Méditerranée n'a-t-il pas explicité ces principes ou proposé un nouveau type d'approche ?

Différenciation et flexibilité sont devenues les maîtres-mots dans le réexamen de la politique de voisinage en 2015, avec la reconnaissance que « *la réalité sociale et politique des communautés locales doit être prise en compte* ». Primauté est donnée à la stabilisation, à la sécurité et aux intérêts de l'Union européenne, anticipant sur la [Stratégie européenne de sécurité](#) l'année suivante. Il est vrai que les guerres civiles faisaient rage en Syrie et en Libye, provoquant une vague migratoire sans précédent en 2015 et que des attentats terroristes endeuillaient les deux rives de la Méditerranée.

MIGRATIONS : L'UNION PRISE EN OTAGE

En 2011, le Conseil a donné mandat à la Commission de négocier des « Partenariats de Mobilité » autour de trois axes : aide à la gestion des migrations et des frontières, facilitation des procédures de visas, accords de réadmission des migrants illégaux. Le Maroc et la Tunisie ont signé des déclarations avec la Commission mais aucune d'entre elles n'a abouti jusqu'alors. En cause, le refus de l'obligation de réadmettre aussi les non-nationaux qui ont transité par les pays partenaires, lesquels opposent la difficulté de prouver le transit et leur crainte de créer des tensions avec les pays d'origine, leurs voisins du sud. Et aussi la difficulté politique à accepter le retour de nationaux qui ont tout quitté dans l'espoir d'une vie meilleure.

Une autre raison est apparue après le chantage de la Turquie sur l'Union européenne en 2015, qui a fait des émules. Ainsi en mai 2021, lorsque l'Espagne a accepté que le chef du Front Polisario, Brahim Ghali, soit soigné à Madrid : le Maroc a laissé des milliers de migrants franchir la clôture de l'enclave de Ceuta. Ou dans la crise entre la France et l'Algérie lorsque Paris a réduit de moitié le nombre de visas après qu'Alger a refusé la réadmission de migrants déboutés de l'asile. Les partenaires prennent

ainsi en otages les Etats membres concernés afin d'obtenir des compensations financières, entre autres, et d'influer sur leur politique. L'alignement de l'Espagne sur le plan du Maroc pour le Sahara occidental a d'ailleurs mis un terme au litige.

L'aide au développement de l'Union européenne n'aura d'impact qu'à long terme et seulement si les indices de fécondité diminuent drastiquement grâce à des politiques volontaristes. En Egypte, où avec un taux de fécondité de 3,2 en 2020, 2 millions de naissances viennent s'ajouter chaque année aux 100 millions d'habitants, le problème se posait déjà dès les années 60-70[3]. Ce qui a fait dire au président al-Sissi que « la surpopulation est, avec le terrorisme, l'une des deux véritables menaces pour l'Egypte ». Si le taux a baissé en Tunisie à 2,2 et au Maroc à 2,4, il est encore de 2,9 en Algérie. Il s'ensuit de nombreux jeunes sans emploi et sans espoir, qui n'aspirent qu'à traverser la mer Méditerranée puisque la démographie a gagné depuis longtemps la bataille de l'économie. Le Haut représentant a reconnu dans son [blog](#) que « les difficultés de nos voisins sont liées aussi pour une bonne part à leur croissance démographique ». Il est regrettable que le Nouvel agenda pour la Méditerranée passe cette question essentielle sous silence.

Les chiffres parlent pourtant d'eux-mêmes. Selon Eurostat, dans les franchissements illégaux des frontières en 2021, la Tunisie comptait pour 8,3%, le Maroc 8,2%, l'Algérie 6,9% et l'Egypte 4,6%. S'y ajoutent ceux qui utilisent le voisinage sud comme région de transit, en provenance d'Afrique sahélienne et sub-saharienne, soit plus de la moitié des migrants illégaux entrés par la mer Méditerranée centrale et occidentale en 2021. En 2019, selon le HCR, 250.000 migrants vivaient en Egypte, avec pour objectif de gagner l'Europe. Les guerres récurrentes sur le continent, le manque d'emplois et les effets du changement climatique vont amplifier ces mouvements à l'avenir. La Commission doit donc mener une politique déterminée en utilisant tous les moyens dont elle dispose. Un nouveau dialogue a ainsi été lancé en juillet 2022 avec le Maroc qui a reçu à cette fin 360 millions € et la Tunisie 93 millions dans le cadre du [Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique](#) agréé au sommet de La Valette en 2015. Et un lien a été introduit dans le Code des visas entre leur délivrance et la coopération à la réadmission.

[3] Pierre Mirel : 'L'Egypte des ruptures', Ed. Sindbad, 1982

Sans des politiques efficaces avec ses partenaires, comment l'Union européenne pourrait-elle faire accepter une politique de migration et d'asile maîtrisée, comme affichée par le [Nouveau pacte sur la migration et l'asile](#) ? L'Union a certes besoin de main d'œuvre. Mais cela suppose une migration contrôlée, faute de quoi les fractures sociétales renforceront encore des mouvements politiques extrêmes, comme les récentes élections en Suède et en Italie viennent de le montrer. Il convient de passer d'une émigration subie à une immigration choisie. La transition sera d'autant plus difficile que les conflits aux portes de l'Union européenne continuent d'alimenter la migration illégale.

DES CONFLITS ENTRETENUS PAR DES GÉOPOLITIQUES IMPÉRIALISTES

On ne saurait arguer des guerres en Syrie et en Libye pour disqualifier la politique de l'Union. Ce serait lui prêter une influence qu'elle ne pouvait avoir face à des mouvements de fond et à une internationalisation qui la dépassent. Elle n'a jamais eu la main en Syrie, mais elle a lancé une politique d'aide de grande ampleur avec des engagements totaux de 27,4 milliards € pour les réfugiés syriens dans les pays où ils vivent depuis 2011, en particulier en Turquie, en Jordanie et au Liban, ainsi que pour l'aide humanitaire en Syrie.

En Libye, elle a lancé le [Processus de Berlin](#) pour que tous les acteurs s'engagent à « *ne pas interférer dans le conflit armé ni à intervenir dans les affaires internes du pays* ». Et elle a mis en place la mission [EUNAVFOR-MED Opération IRINI](#) pour contrôler l'embargo sur les armes décidé par les Nations unies. Mais ni la Russie avec la troupe « privée » du groupe Wagner, ni la Turquie avec ses supplétifs syriens n'ont tenu leurs engagements. Ankara est intervenu militairement après avoir signé avec Tripoli un accord de coopération et de sécurité en 2019. Recep Tayyip Erdogan a profité de la faiblesse du Premier ministre libyen pour lui arracher, en échange, un accord qui modifie les zones économiques exclusives, au mépris de la Convention sur le droit de la mer. Comment le Nouvel agenda pour la Méditerranée a-t-il pu laisser passer des actions contraires au droit international d'un pays toujours candidat à l'adhésion ?

Bien qu'ayant échappé à un nouveau conflit sanglant, le Liban est pourtant victime d'une guerre civile larvée,

largement alimentée par le parti chiite Hezbollah, avec l'aide de l'Iran. En simplifiant, ses trois grandes composantes (Chiites, Sunnites, Chrétiens) neutralisent son système politique, perpétuent le clientélisme et la corruption et entretiennent l'irresponsabilité. C'est ce qu'un puissant mouvement de contestation de la jeunesse dénonçait en 2019. Preuve en a été donnée le 4 août 2020 avec l'explosion des silos du port de Beyrouth qui a défiguré la « perle de l'Orient ». Ce fut l'accélérateur d'une crise économique et financière qui a plongé le pays du cèdre dans la misère et le désespoir. Le cadre de réformes mis au point par les Nations unies, la Banque mondiale et l'Union européenne, en décembre 2020, attend toujours celui qui aura le courage de relever les défis du pays. Le Hezbollah est sorti affaibli des élections législatives de mai 2022 et la société civile a fait son entrée au parlement, mais le Liban continue de voir ses jeunes quitter le pays.

DES PRINTEMPS ARABES À DES AUTOMNES AUTORITAIRES

En Egypte, la victoire électorale des Frères musulmans fut de courte durée avec la destitution du président Mohamed Morsi par l'armée le 30 juin 2013. Elle est devenue « gardienne de la démocratie et de la cohésion du pays » dans la Constitution de 2019, sous la conduite du maréchal Abdel Fattah al-Sissi. Comment l'armée aurait-elle pu laisser échapper le pouvoir alors qu'elle contrôle près de 60% de l'économie ? Mais l'absence de concurrence, la diminution des investissements étrangers, la baisse du tourisme liée aux attentats terroristes et à la crise sanitaire, ainsi que la course perdue de l'économie avec la démographie, ont fait de l'Egypte un « Etat mendiant »[4]. Très dépendant des financements externes, Le Caire doit honorer un service de la dette égal à 36% du budget annuel. Le taux de pauvreté a progressé de 16,7% en 2000 à 32,5% en 2018. L'Egypte est pourtant l'un des principaux acheteurs d'armes en Afrique. Mais elle est « too big to fail ». Le président fait donc du chantage à la migration et au retour des Islamistes. C'est « eux ou nous », comme le disait Hosni Moubarak avant lui. Il règne avec l'armée et les puissants services de renseignement. Et les prisons sont pleines, au point que Ramy Shaath, prisonnier politique libéré en janvier 2022, a accusé l'Egypte d'être devenue une « nation

[4] Robert Springbord : 'Follow the money to the truth about al-Sissi's Egypt'. Project on Middle East Democracy (POMED) 7.1.2022

de désespérés gouvernés par la peur et la colère[5] ». Le président al-Sissi a pourtant surpris en lançant en avril 2022 un dialogue national pour aider l'Égypte à se transformer en un « Etat civil, moderne et démocratique accueillant tous les Egyptiens ». Il a aussi relancé le Comité des Pardons chargé de recommander la libération de prisonniers. Restaurer l'image internationale du pays pour obtenir plus d'aide et le préparer à des mesures sociales difficiles face à la gravité de la situation économique semblent être les deux raisons de ce dialogue[6]. Les Frères musulmans en sont exclus, de même que ceux qui n'acceptent pas la Constitution amendée pour permettre au président de rester au pouvoir jusqu'en 2032. L'opposition est divisée. Une partie accepte de participer au dialogue malgré l'incertitude sur la manière dont il sera conduit. Le Mouvement démocratique civil l'accepte aussi mais sous condition de transparence et de droits équivalents à ceux du régime. Un troisième groupe pose trois conditions principales : libération des prisonniers politiques, fin du blocage de sites Internet, enquêtes sur les disparitions.

Face à cette situation, l'Union européenne privilégie la stabilité de ce pays trop important pour sa politique étrangère, sa lutte contre le terrorisme et son contrôle de l'émigration pour être critiqué. La France est d'ailleurs un fournisseur d'armement important, suivie par l'Allemagne. Lors de la [9e session du Conseil d'association](#), le Haut représentant, Josep Borrell, a déclaré que les deux parties poursuivront « sans relâche la réalisation de progrès dans leurs engagements communs pour les droits de l'Homme et l'Etat de droit ». Mais, au point 40 de la déclaration, elle exprime ses « préoccupations des limitations de la société civile, des pressions sur les défenseurs des droits et des restrictions à la liberté d'expression ». L'essentiel du texte concerne le soutien à la stratégie de développement durable-vision pour 2030 de l'Égypte à hauteur de 240 millions € d'ici à 2024. Le mix subventions-investissements est limité par le contrôle militaire sur une grande part de l'économie.

En Algérie, l'armée règne aussi sans partage. Le Mouvement/Hirak de contestation, né en février 2019, a obtenu la démission du président Bouteflika. Mais il s'est essouffé face à la répression et à la suspension de partis et groupes d'opposition depuis l'élection du président Tebboune par 58% des voix, mais avec une abstention

record de 60%. Système politique bloqué par la vieille garde au pouvoir, économie en quasi-autarcie face à la crainte d'ouverture économique, l'Algérie n'est plus en mesure d'offrir espoir et emplois à sa jeunesse qui rêve de les trouver sur l'autre rive de la Méditerranée. Alors, le pouvoir joue à nouveau la carte du nationalisme depuis le double choc de la reconnaissance par Donald Trump de la souveraineté marocaine sur le Sahara occidental et de la coopération étroite engagée par Rabat avec Israël, y compris militaire après la signature d'un accord avec Benny Ganz en novembre 2021.

Le [Conseil d'association](#) ne s'est pas réuni depuis 2017 bien que l'Union européenne soit restée prudente face au Hirak. Cette « méfiance jamais démentie[7] » sera-t-elle dépassée par le nouvel accord souhaité par le président Tebboune ? L'Union européenne est d'autant moins encline à formuler des critiques que l'Algérie est devenue très courtisée pour son gaz depuis la guerre en Ukraine.

EN TUNISIE, LE JASMIN S'EST FANÉ

Aucun pays n'a été plus encensé par l'Union européenne que la Tunisie après sa « révolution du jasmin » pour sa modération et ses réformes. L'Europe lui a d'ailleurs fourni 1,6 milliard € de subventions et de prêts à taux préférentiels de 2014 à 2020. Mais les attentats terroristes et la crise sanitaire ont plongé le pays dans une grave crise économique. Les querelles parlementaires, l'absence de direction claire et la polarisation entre le parti islamiste Ennahda et les autres l'ont privée d'une vision et des mesures pour son redressement. Le revenu par habitant a baissé de plus de 20% depuis 2011. D'où une crise sociale où l'Etat n'est plus en position de jouer son rôle de providence. Car, en Tunisie comme ailleurs, la liberté sans le pain ne séduit pas le peuple longtemps.

Le pays était prêt à accueillir un homme fort, mais le président Kaïs Saïed a suspendu le parlement le 25 juillet 2021 et s'est emparé de tous les pouvoirs en raison d'un « danger imminent nécessitant des mesures exceptionnelles », selon l'article 80 de la Constitution. Celle-ci a depuis été modifiée par un référendum pour lui donner tous les pouvoirs et lui permettre de gouverner par décrets. Les membres du Conseil supérieur de la Justice ont été remplacés et des centaines de Tunisiens arrêtés ou empêchés de voyager[8]. Le président tunisien a eu jusqu'alors peu d'opposition puisque tous

[5] Interview, *Le Monde*
20.1.2022

[6] *POMED*, 2 septembre 2022

[7] Kader A. Abderrahim:
'L'Algérie à la recherche d'une
diplomatie égarée', *Politique*
étrangère, été 2022.

les gouvernements précédents avaient échoué. Mais le Parti Destourien Libre, repris par Abir Moussi, va le défier, y compris dans la rue. En toute hypothèse, ses mesures populistes ne pourront plus lui tenir lieu de politique. Mais ses décisions, autant que le discrédit jeté sur l'évolution libérale de la Tunisie, ont fracturé la société, ce qui laisse augurer des jours sombres.

Pour éviter l'effondrement financier, l'Union européenne a octroyé à la Tunisie un prêt de 300 millions € en mai 2022. Le FMI y a conduit en juillet une mission pour décider d'un éventuel soutien. Et l'Algérie lui a accordé deux prêts, de 150 millions € en 2020 et de 300 millions en décembre 2021. Il est dans l'intérêt d'Alger que la Tunisie reste stable. D'où un accord de fourniture de gaz à tarif préférentiel jusqu'en 2030 et une aide à la sécurisation des frontières que l'Algérie a réouvertes en juillet 2022. Le pouvoir algérien poursuit aussi un autre objectif, celui de rallier Tunis dans le camp des soutiens au Front Polisario sur le Sahara occidental. Or, en accueillant lui-même son Secrétaire général à Tunis en avril 2021, le président Saïed a fait un pas dans ce sens – au grand dam du Maroc – alors que la Tunisie était restée neutre jusqu'alors.

GUERRE EN UKRAINE : LES LIENS DE L'UNION EUROPÉENNE FRAGILISÉS AVEC LE VOISINAGE SUD

Les votes aux Nations unies ont révélé l'ambiguïté des partenaires de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie. Si la Syrie fut le seul pays à voter contre la résolution du 2 mars de l'Assemblée générale demandant l'arrêt des opérations militaires et le retrait des troupes russes, l'Algérie s'est abstenue et le Maroc n'était pas représenté. Le 7 avril, l'Algérie s'est jointe à la Syrie pour voter contre la suspension de la Russie du Conseil des Droits de l'Homme, alors que l'Egypte, la Tunisie et la Jordanie se sont abstenues et que le Maroc et le Liban étaient absents. Seuls la Libye et Israël l'ont soutenue.

La forte dépendance aux importations de céréales de Russie et d'Ukraine a certainement orienté les votes : l'Egypte en dépend à 70%, le Liban à 80% et la Tunisie à 50%. Le Caire fut d'ailleurs la première capitale visitée par Sergueï Lavrov pour rassurer l'Afrique sur les fournitures de céréales en juillet 2022 et un accord est intervenu pour régler les échanges dans leurs monnaies respectives.

Mais d'autres raisons sont à mentionner : la Russie a retrouvé en Egypte sa position de fournisseur d'armement avec 40% de ses achats. Les deux pays ont d'ailleurs signé un partenariat stratégique et Rosatom a reçu le 29 juin 2022 le permis de construire de la centrale nucléaire d'El-Dabaa. Avec l'Algérie, la Russie a un partenariat stratégique de longue date où la coopération militaire est primordiale. Sergueï Lavrov a confirmé lors d'une visite à Alger en mai 2022 que des exercices militaires conjoints, « Bouclier du désert », auraient lieu en novembre, alors que le Maroc et les Etats Unis organisent chaque année le « African Lion ». Les votes de la Libye s'expliquent par le soutien occidental au gouvernement de Tripoli quand Moscou appuie le maréchal Haftar qui contrôle la Cyrénaïque depuis 2019. Et Washington a dû faire pression sur Israël pour lui faire abandonner sa position modérée. En représailles, Moscou a engagé la procédure de dissolution de l'Agence juive et 12.000 Russes juifs ont déjà été accueillis à Tel Aviv.

La guerre en Ukraine préfigure-t-elle des alignements multiples au sud ?

Pour l'Egypte, elle entraîne aussi une forte baisse du tourisme puisque les Russes représentaient jusqu'alors 30% des visiteurs. S'ajoutant aux conséquences du Covid-19 et au doublement du prix du blé, elle fragilise encore davantage son économie. Pour la soutenir, l'Arabie saoudite lui a offert 5 milliards \$ en avril 2022 et promis de s'engager à en investir dix. Tout comme le Qatar avec cinq milliards et les Emirats arabes Unis avec deux. Sa stabilité a un coût, le prix à payer est très élevé. Mais jusqu'alors des financiers sont toujours venus à son chevet pour l'aider. Qui voudrait prendre le risque d'une implosion de l'Egypte ?

Comprenant que cette guerre, et les risques qui en découlent, allaient lui aliéner nombre de pays où Moscou s'emploie à en attribuer la responsabilité à l'Occident et à l'OTAN, la Commission européenne a lancé le 6 avril une Facilité pour l'Alimentation dotée de 225 millions €. Destinée à soutenir les partenaires face à la hausse des prix, elle en a alloué 100 millions € à l'Egypte, 25 à la Jordanie et au Liban et 20 à la Tunisie. C'est peu face aux 12 milliards que Le Caire a reçu de ses voisins arabes, mais c'est un geste symbolique fort de solidarité et de contrepoint à l'agression russe.

[8] Sarah Yerkes : 'The end of the Tunisian model', *Foreign affairs*, août 2022.

La guerre en Ukraine a soulevé une question de fond qu'[Elie Barnavi](#) a abordée frontalement : « *On ne peut pas à la fois dénoncer ce que serait une occupation russe de l'Ukraine ou d'une partie de l'Ukraine et ne pas réagir à l'occupation depuis 50 ans de la Cisjordanie, ni aider à trouver une solution* ». Sur les sanctions, [Rony Brauman](#) a amplifié la différence de traitement par l'Union européenne où « *les mots qui fâchent sont évités par les gouvernements occidentaux au profit de formulations usées jusqu'à devenir anachroniques* ». L'aide substantielle aux Palestiniens à travers l'UNWRA (246 millions € prévus jusqu'en 2024) ne saurait tenir lieu de politique. Et ce n'est pas parce que les accords d'Abraham changent la situation que l'Union européenne devrait se satisfaire de son impuissance et perdre sa crédibilité^[9]. La guerre en Ukraine a relancé le dialogue politique de haut niveau entre l'Union européenne et Israël. Après une décennie, le [12ème Conseil d'association](#) s'est réuni le 3 octobre 2022. L'Union européenne a « *réitéré sa forte opposition à la politique et aux actions de colonisation d'Israël* » et sa « *détermination à voir aboutir une solution à deux Etats* ».

L'AIDE DE PÉKIN, NEUTRE ET SANS CONDITIONNALITÉ « DÉMOCRATIE ET DROITS DE L'HOMME »

C'est le progrès spectaculaire des investissements de la Chine qui impressionne, dans le cadre de l'*Initiative Une Ceinture, une Route (BRI)* : au Maroc où elle construit hôpitaux, autoroutes et technopoles dans un partenariat stratégique depuis 2016^[10], avec l'Algérie qui est le 3ème acheteur d'armes de la Chine. Quant à l'Égypte, pays clé sur la *Route maritime de la Soie*, la Chine y gère les ports d'Alexandrie et El Dekheila. Elle a investi plus de 7 milliards \$ et en a prêté trois pour la nouvelle capitale administrative où elle construit la plus haute tour d'Afrique (386 m). Plus surprenant, c'est avec Israël que la Chine a les relations les plus importantes, concentrées sur la haute technologie. Elle en est le 3ème client et le 2ème fournisseur, après les Etats Unis.

Les échanges commerciaux de l'Union européenne ont crû bien moins que ceux de la Chine. Les exportations de celle-ci ont presque doublé entre 2010 et 2020 avec le Maroc, l'Égypte et l'Algérie, alors que celles de l'Union

européenne n'ont augmenté respectivement que de 22% et 65% et baissé de 48% avec l'Algérie. Inversement, leurs exportations vers la Chine n'ont été en moyenne que de 5% de leurs importations, d'où des balances commerciales très déficitaires.

Les « succès » du régime autoritaire de Pékin séduisent les élites au pouvoir, d'autant qu'il n'impose aucune conditionnalité, contrairement à l'Union européenne, et reste neutre face aux conflits locaux, minant ainsi, peu à peu, l'influence européenne. Celle de la Chine s'accroît à la faveur de la course aux armements où Pékin se positionne entre la Russie et l'Occident. C'est en Algérie que ses commandes sont les plus importantes : six navires de guerre, un système anti-missile et un système de détection électronique après que le Maroc en a acquis un auprès d'Israël.

L'UNION EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE DE SES DISSONANCES

Le Nouvel agenda demande un « *engagement renouvelé en faveur de l'unité et de la solidarité entre les Etats membres de l'Union* », stigmatisant un problème interne que Josep Borrell a souvent souligné : le « *besoin d'un message unique* », c'est-à-dire une Union capable de consensus sur les grandes questions de politique étrangère. Or, l'Union européenne a étalé ses désaccords sur la Libye et la Turquie. C'est aussi le cas sur le Sahara occidental.

Ce conflit gelé conduit l'Algérie et le Maroc dans une course aux armements ruineuse et dangereuse. Depuis le changement de position de Washington, le Maroc n'a eu de cesse de rallier d'autres pays à son « plan d'autonomie », à commencer par l'Espagne sur laquelle Rabat a fait pression par la migration illégale. Efforts couronnés de succès puisque le Premier ministre espagnol s'est aligné sur la position marocaine le 14 mars 2022, provoquant aussitôt une réaction virulente d'Alger : rupture des relations diplomatiques et arrêt de l'approvisionnement en gaz. L'Allemagne a aussi fait ce pas vers Rabat. La France maintient que le plan marocain est une base pour la résolution du litige et l'Union européenne se réfère à la position des Nations

[9] *op. cit.*

[10] *Ibid.*

unies. Si le Sahara occidental est « *un enjeu de pouvoir à Alger, à Rabat c'est une question d'identité*[11] ». Dans un discours à la nation le 30 juillet, le roi Mohamed VI a appelé les Etats aux positions ambiguës à les clarifier et à soutenir le Maroc sans équivoque.

Cette dissonance entre les Etats membres se double d'une différence de positions entre le Conseil et la Cour européenne de Justice sur l'application, ou non, au peuple sahraoui de protocoles agricole et de pêche avec le Maroc, contre laquelle le Front Polisario a fait recours. Dans son arrêt du 29 septembre 2021, la Cour a confirmé le droit d'agir du plaignant car « reconnu sur le plan international comme son représentant ». Sur le fond, elle a annulé les décisions du Conseil relatives aux deux protocoles, tout en maintenant provisoirement ses effets. La Commission et le Conseil se sont pourvus contre l'arrêt en décembre 2021. L'Union européenne se trouve ainsi prise dans les contradictions de son modèle, entre sa volonté de soutenir le royaume chérifien par des décisions politiques, et les contraintes du droit international auquel elle a souscrit et que sa propre Cour entend faire respecter. En extrapolant, du droit aux droits de l'Homme, c'est une autre dissonance que l'on observe entre le principe de réalité et les valeurs affichées avec des voisins qui s'en éloignent trop souvent.

L'Algérie est maintenant courtisée par l'Union européenne pour qu'elle lui fournisse plus de gaz depuis la guerre en Ukraine. Ces nouvelles tensions annihilent aussi tout espoir de l'intégration économique régionale que

recherchait l'Union du Maghreb arabe en 1989. C'était pour contourner l'Algérie que la Convention d'Agadir fut signée en 2004 entre le Maroc, la Tunisie, la Jordanie et l'Egypte, auxquels le Liban et la Palestine ont adhéré en 2016. Cet accord devait assurer un libre-échange progressif, avec une harmonisation des standards, et se serait intégré à la zone euro-méditerranéenne où le cumul d'origine des produits avait été introduit en 2011. Sa mise en œuvre reste très en deçà des attentes et le rêve d'un grand ensemble commercial s'est évanoui.

Compte tenu des grands domaines d'action proposés par le Nouvel agenda[12], les 7 milliards € inscrits dans le cadre financier pluriannuel pour 2021-27 semblent bien modestes au regard des besoins pour que l'Union européenne puisse y exercer une influence. Ils sont certes censés mobiliser jusqu'à 30 milliards € de fonds publics et privés. Mais c'est là une hypothèse très optimiste. Ne pas fournir l'aide budgétaire massive dont le Maghreb a besoin serait une erreur grave[13]. Le Conseil a souhaité un dialogue « *amélioré et intensifié* » avec les partenaires, pour « *instaurer la confiance, réduire les tensions et apaiser certains conflits* ». L'Union européenne doit avoir les moyens de ses ambitions afin d'infléchir une influence déclinante dans la région.

[11] Kader A. Abderrahim, *Op. Cit.*

[12] *Op. cit.*

[13] Souligné par Hakim El Karoui, *Le Monde*, 28 mai 2021.

Pierre Mirel

Directeur général honoraire,
Commission européenne, Chargé d'enseignement à
Sciences Po-Paris 2012-2022

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.